



COMISIA EUROPEANĂ

Fondurile structurale și de investiții europene

Orientări pentru statele membre privind  
verificările de gestiune

**(Perioada de programare 2014-2020)**

**DECLARAȚIE DE DECLINARE A RESPONSABILITĂȚII:** Acesta este un document elaborat de serviciile Comisiei. În temeiul dreptului UE aplicabil, documentul prezintă orientări tehnice adresate colegilor și altor organisme implicate în monitorizarea, controlul sau punerea în aplicare a fondurilor structurale și de investiții europene [cu excepția Fondului european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR)] cu privire la modul de interpretare și de aplicare a normelor UE în domeniu. Documentul urmărește să prezinte explicațiile și interpretările serviciilor Comisiei cu privire la normele respective, în scopul facilitării punerii în aplicare a programelor și al încurajării bunei (bunelor) practici. Această notă orientativă nu aduce atingere interpretării Curții de Justiție și a Tribunalului sau deciziilor Comisiei.

## Cuprins

I. CONTEXT.....	4
1. Referințe de reglementare.....	4
2. Scopul orientărilor .....	4
II. ORIENTĂRI .....	5
1. Principalele aspecte ale verificărilor de gestiune.....	5
1.1. Principii generale și scop .....	5
1.2. Responsabilitățile autorităților de management, ale organismelor intermediare și ale beneficiarilor .....	6
1.3. Orientări oferite de statul membru .....	8
1.4. Capacitatea autorității de management și a organismelor intermediare în contextul verificărilor .....	9
1.5. Metodologia și domeniul de aplicare a verificărilor de gestiune prevăzute la articolul 125 alineatul (5) ..	10
1.6. Programarea verificărilor de gestiune .....	11
1.7. Amploarea verificărilor de gestiune.....	13
1.8. Documentarea verificărilor de gestiune .....	16
1.9. Externalizarea verificărilor de gestiune .....	17
1.10. Certificatele de audit .....	18
1.11. Separarea sarcinilor .....	19
2. Domenii specifice cu privire la verificările de gestiune .....	19
2.1. Achiziții publice.....	19
2.2. Mediu .....	24
2.3. Ajutoare de stat .....	26
2.4. Instrumente financiare .....	28
2.5. Operațiuni generatoare de venituri .....	32
2.6. Caracterul durabil al operațiunilor .....	34
2.7. Egalitate și nediscriminare .....	35
2.8. Obiectivul privind cooperarea teritorială europeană .....	36
2.9. Inițiativa privind ocuparea forței de muncă în rândul tinerilor (YEI) .....	38
2.10. Opțiuni simplificate în materie de costuri .....	38
2.11. Indicatori .....	39

## LISTA ACRONIMELOR ȘI A ABREVIERILOR

AA	Autoritate de audit
AC	Autoritate de certificare
RDC	Regulamentul privind dispozițiile comune [Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17.12.2013]
FEDR	Fondul european de dezvoltare regională – Regulamentul (UE) nr. 1301/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17.12.2013
FSE	Fondul social european – Regulamentul (UE) nr. 1304/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17.12.2013
Fondurile ESI	Fondurile ESI se referă la toate fondurile structurale și de investiții europene. Prezentele orientări se aplică tuturor fondurilor respective, cu excepția Fondului european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR)
IMM	Întreprindere mică și mijlocie
GECT	Gruparea europeană de cooperare teritorială
CTE	Cooperare teritorială europeană – Regulamentul (UE) nr. 1299/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17.12.2013
OI	Organism intermediar
SC	Secretariat comun (pentru programele CTE)
AM	Autoritate de management
Verificări de gestiune	Verificări în temeiul articolului 125 alineatul (4) litera (a) din RDC, inclusiv verificări administrative cu privire la fiecare cerere de rambursare înaintată de beneficiari și verificări la fața locului ale operațiunilor, astfel cum se stipulează la articolul 125 alineatul (5) din RDC
SGC	Sistem de gestiune și control

## I. CONTEXT

### 1. Referințe de reglementare

Regulament	Articole
Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 Regulamentul privind dispozițiile comune (denumit în continuare „RDC”)	Articolul 125 alineatele (4), (5) și (7) – Funcțiile autorității de management
Regulamentul (UE) nr. 1299/2013 Regulamentul privind cooperarea teritorială europeană (denumit în continuare „CTE”)	Articolul 23 – Funcțiile autorității de management

Articolul 125 alineatul (4) litera (a) din RDC prevede că autoritatea de management trebuie să verifice dacă produsele și serviciile cofinanțate au fost livrate, dacă cheltuielile declarate de beneficiari au fost plătite, precum și dacă acestea sunt în conformitate cu legislația aplicabilă, cu programul operațional și cu condițiile de acordare a contribuțiilor pentru operațiunea în cauză.

În conformitate cu articolul 125 alineatul (5) din RDC, verificările includ verificări administrative referitoare la fiecare cerere de rambursare efectuată de beneficiari și verificări la fața locului ale operațiunilor.

În conformitate cu articolul 125 alineatul (7) din RDC, în cazul în care autoritatea de management este, de asemenea, beneficiar al programului operațional, modalitățile de verificare [prezentate la articolul menționat alineatul (4) litera (a) primul paragraf] trebuie să asigure separarea adecvată a funcțiilor.

La articolul 23 alineatul (1) din CTE, se stipulează că autoritatea de management a unui program de cooperare îndeplinește funcțiile stabilite la articolul 125 alineatul (4) din RDC. Articolul 23 alineatul (4) din CTE prevede că statele membre și țările terțe, în anumite condiții, sunt răspunzătoare de verificările gestiunii. Prevederile specifice referitoare la verificările efectuate în cadrul programelor CTE se regăsesc la articolul 23 alineatele (3) și (5) din CTE.

### 2. Scopul orientărilor

Scopul prezentului document este de a oferi orientări cu privire la anumite aspecte practice ale aplicării dispozițiilor de la articolul 125 alineatul (4) litera (a) și alineatul (5) din RDC, precum și de la articolul 23 din CTE. Acesta este conceput pentru a fi utilizat de către statele membre ca document de referință în ceea ce privește punerea în aplicare a articolelor menționate. Prezentele orientări se aplică fondurilor ESI, cu excepția FEADR. Statelor membre li se recomandă să respecte orientările, ținând seama de propriile structuri organizaționale și de propriile măsuri de control. Orientările prezintă o serie de bune practici care pot fi puse în aplicare de AM și de organisme astfel cum se indică la articolul 23 alineatul (4) din CTE, ținând seama de particularitățile fiecărui sistem de gestiune și control. Activitățile de audit ale Comisiei desfășurate în perioadele de programare 2000-2006 și 2007-2013 au evidențiat potențialele beneficii ale unui astfel de document.

Orientările se referă la cerințele de reglementare, principiile generale și scopul verificărilor, la organismele răspunzătoare de efectuarea acestora, la data, domeniul de aplicare și amploarea verificărilor, la organizarea verificărilor la fața locului, la cerința de documentare a activității și la externalizare. Sunt prezentate exemple mai detaliate de bune practici în mai multe domenii specifice, de exemplu achizițiile publice și schemele de ajutor, care au fost uneori problematice în statele membre. Sunt furnizate, de asemenea, informații privind verificările gestiunii în domeniul instrumentelor financiare, al proiectelor generatoare de venit și al cooperării teritoriale europene. Se abordează, de asemenea, aspecte privind durabilitatea operațiunilor, egalitatea, nediscriminarea și mediul.

Cu toate acestea, având în vedere diferențele semnificative dintre statele membre în ceea ce privește structurile organizatorice, în prezentul document nu pot fi abordate toate situațiile. Verificările gestiunii intră în atribuțiile AM atunci când acestea sunt efectuate în temeiul articolului 125 alineatul (4) litera (a) din RDC și în temeiul articolului 23 alineatul (3) din CTE. AM își poate delega atribuțiile unor organisme intermediare. Prin urmare, atunci când în notă se menționează AM, poate fi vorba despre organisme intermediare în cazul în care AM și-a delegat integral sau parțial atribuțiile de verificare a gestiunii. În celelalte cazuri, pentru programele CTE, răspunderea pentru efectuarea verificărilor gestiunii aparține statelor membre, țărilor terțe sau teritoriilor care desemnează organismul sau persoana în conformitate cu articolul 23 alineatele (3) și (4) din CTE.

Având în vedere obiectivul de a reduce sarcina administrativă a beneficiarilor fondurilor ESI, este necesar să se sublinieze că schimbul de informații între beneficiari și AM, AC, AA și OI poate fi efectuat cu ajutorul unor sisteme electronice de schimb de date. Normele din pachetul legislativ 2014-2020 privind inițiativa „e-coeziune” sunt formulate astfel încât să permită statelor membre și regiunilor să identifice soluții în conformitate cu structura lor organizatorică și instituțională și cu nevoile lor specifice, stabilind, în același timp, cerințe minime uniforme.

## **II. ORIENTĂRI**

### **1. Principalele aspecte ale verificărilor de gestiune**

Prezentul document oferă orientări cu privire la anumite aspecte ale verificărilor gestiunii. Practicile considerate a reprezenta elemente deosebit de eficiente ale sistemelor de control în ceea ce privește verificările sunt evidențiate în chenare cu titlul de exemple de bune practici.

#### **1.1. Principii generale și scop**

Verificările gestiunii fac parte din sistemul intern de control<sup>1</sup> al oricărei organizații bine gestionate. Acestea sunt controalele zilnice obișnuite efectuate de către conducere în cadrul unei organizații pentru a asigura desfășurarea corespunzătoare a proceselor pentru care organizația este responsabilă.

Un exemplu simplu de verificare de acest tip în cadrul unei organizații tipice ar fi compararea bunurilor livrate efectiv cu comanda aferentă în ceea ce privește cantitatea, prețul și starea bunurilor. Această verificare garantează că s-a primit cantitatea efectivă de bunuri comandate, la prețul convenit și de calitatea dorită.

În cazul proceselor mai complexe, în mod evident sfera verificărilor se va extinde și poate include verificarea conformității cu reglementările relevante. Cu toate acestea, principiul rămâne același, și anume că verificările efectuate de către conducere în cadrul unei organizații ar trebui să garanteze că procesele pentru care organizația respectivă este responsabilă se desfășoară în mod corespunzător și

---

<sup>1</sup> Sursă: Definiția COSO a controlului intern – a se vedea [www.coso.org](http://www.coso.org).

în conformitate cu reglementările relevante. Verificările gestiunii efectuate în temeiul articolului 125 alineatul (5) din RDC nu sunt diferite, în sensul că acestea sunt, de asemenea, verificări zilnice de gestiune ale proceselor pentru care organizația este responsabilă, efectuate în vederea verificării livrării produselor și serviciilor cofinanțate, a realității cheltuielilor declarate în caz de rambursare a costurilor reale suportate și a conformității cu termenii deciziei relevante a Comisiei de aprobare a programului operațional și cu legislația națională și a UE referitoare la aplicarea acestuia. Cu toate acestea, deși sistemele de control intern ale statelor membre pot fi adecvate pentru programele naționale, ar putea fi necesar ca acestea să fie adaptate la anumite cerințe specifice ale fondurilor ESI.

Verificările gestiunii fac parte integrantă din sistemul de control intern al tuturor organizațiilor și, acolo unde sunt puse în aplicare în mod corespunzător, acestea contribuie, de asemenea, la prevenirea și detectarea fraudei.

Trebuie să se menționeze, de asemenea, că fiecare autoritate de management este pe deplin responsabilă de planificarea, administrarea și evaluarea capacităților sale interne de a identifica numărul și valoarea operațiunilor care pot fi gestionate în mod corespunzător.

## **1.2. Responsabilitățile autorităților de management, ale organismelor intermediare și ale beneficiarilor**

**În temeiul articolului 125 din RDC, autoritatea de management** răspunde de gestionarea și de punerea în aplicare a programelor operaționale în conformitate cu principiul bunei gestiuni financiare, și în special de următoarele acțiuni:

- elaborarea declarațiilor de management privind conturile referitoare la cheltuielile efectuate, prezentate Comisiei în vederea rambursării;
- elaborarea rezumatului anual al rapoartelor de audit finale și al controalelor efectuate;
- verificarea faptului că produsele cofinanțate au fost livrate și că serviciile cofinanțate au fost prestate, că beneficiarii au plătit cheltuielile declarate corespunzătoare operațiunilor și că acestea sunt în conformitate cu legislația aplicabilă, cu programul operațional și cu condițiile de acordare a sprijinului pentru operațiunea respectivă;
- asigurarea unei piste de audit adecvate;
- stabilirea unui sistem care să permită înregistrarea și stocarea, în format electronic, a datelor referitoare la operațiune, inclusiv date privind participanții individuali, dacă este cazul;
- instituirea de măsuri eficiente și proporționale de combatere a fraudelor, luând în considerare riscurile identificate;
- asigurarea faptului că beneficiarii implicați în punerea în aplicare a operațiunilor dețin fie un sistem de contabilitate separat, fie un cod contabil adecvat pentru toate tranzacțiile.

Autoritatea de management deține responsabilitatea generală pentru aceste sarcini. Aceasta poate alege să delege<sup>2</sup> sarcinile în cauză, integral sau parțial, unor organisme intermediare<sup>3</sup>. Cu toate

---

<sup>2</sup> În cazul în care una sau mai multe atribuții ale unei autorități de management sau de certificare sunt executate de un organism intermediar, dispozițiile relevante se înregistrează în mod oficial, în scris.

<sup>3</sup> Un organism intermediar este orice organism public sau privat care își desfășoară activitatea sub răspunderea unei autorități de management sau a unei autorități de certificare sau care exercită atribuții în numele unei astfel de autorități în relațiile cu beneficiarii care pun în aplicare operațiunile [(articolul 2 alineatul (18) din RDC)]. Organismele intermediare sunt răspunzătoare de stabilirea unui sistem de control intern cu scopul de a garanta regularitatea și legalitatea operațiunilor,

acestea, autoritatea de management nu poate să-și delege responsabilitatea generală de a se asigura de buna îndeplinire a sarcinilor. Prin urmare, în cazul în care anumite sarcini au fost încredințate unor organisme intermediare, autoritatea de management ar trebuie să obțină, în calitate sa de organism de supraveghere, asigurarea că sarcinile au fost îndeplinite în mod corespunzător. Aceasta poate realiza acest lucru prin mai multe modalități, cum ar fi:

- elaborarea unor note de orientare, a unor manuale de proceduri și a unor liste de verificare concepute pentru organismele intermediare și utilizate de acestea;
- obținerea și revizuirea rapoartelor relevante întocmite de organismele intermediare;
- primirea rapoartelor de audit elaborate în temeiul articolului 127 alineatul (1) din RDC, care ar trebui să cuprindă analize ale verificărilor întreprinse în temeiul articolului 125 alineatul (5) din RDC de către organismul intermediar; și
- efectuarea de controale ale calității verificărilor întreprinse de organismele intermediare.

De asemenea, autoritatea de management trebuie să efectueze verificări la nivelul organismului intermediar, inclusiv un eșantion din cererile de rambursare ale beneficiarului, pentru a putea evalua modul în care au fost efectuate verificările, ca parte a activității sale obișnuite de supervizare sau în cazul în care are suspiciuni că atribuțiile nu sunt îndeplinite adecvat. Acest control ar trebui să includă examinarea unui eșantion limitat de dosare selectate pe baza aprecierii profesionale.

Atunci când concepe verificările gestiunii, autoritatea de management trebuie să țină seama de riscurile de fraudă. Conducerea și personalul ar trebui să aibă cunoștințe suficiente despre fraudă încât să fie în măsură să identifice semnalele de alertă. În principiu, dacă există concomitent mai mult de un indicator, crește probabilitatea de a se fi comis o fraudă. Verificările de gestiune trebuie să fie efectuate cu scepticism profesional. Autoritatea de management include, în manualele sale de orientări, instrucțiuni și informații menite să sporească conștientizarea riscului de fraudă. De asemenea, trebuie să existe proceduri clare pentru a asigura luarea imediată de măsuri în cazul în care se raportează sau se suspectează cazuri de fraudă. Atunci când se identifică o suspiciune de fraudă (de exemplu, prin verificările de gestiune), AM ar trebui să informeze autoritatea națională relevantă fără întârziere în vederea luării de măsuri suplimentare; autoritatea respectivă este cea care trebuie să notifice Comisia (OLAF) cu privire la nereguli și la cazurile de fraudă suspectate, în conformitate cu normele sectoriale aplicabile în materie de raportare a neregulilor. În primul rând, persoanele care ar trebui să fie informate sunt probabil persoanele însărcinate cu administrarea entității în cauză, în cazul în care nu există motive pentru a se considera că acestea sunt implicate în fraudă suspectată. În caz contrar, AM trebuie să comunice cazul (cazurile) în mod direct autorităților judiciare, fără a aduce atingere unor eventuale acte legislative naționale privind confidențialitatea informațiilor obținute de AM. Atunci când acest lucru este posibil în conformitate cu normele naționale, AM ar trebui să fie informată cu privire la toate cazurile de fraudă suspectate sau sigure referitoare la proiecte cofinanțate prin fondurile ESI; în acest scop, ar trebui să se promoveze coordonarea între organismele naționale.

Comisia recomandă adoptarea de către AM a unei abordări proactive, structurate și direcționate pentru gestionarea riscului de fraudă. În ceea ce privește fondurile ESI, obiectivul ar trebui să fie instituirea de măsuri proactive și proporționale de combatere a fraudei, cu mijloace eficiente din punct de vedere al costurilor. Toate autoritățile din program ar trebui să se angajeze la toleranță zero față de fraudă, începând cu adoptarea abordării adecvate de către conducere. *Nota de orientare privind evaluarea riscului de fraudă și măsuri antifraudă eficiente și proporționale* a Comisiei

---

conformitatea acestora cu parametrii programului operațional și respectarea normelor relevante ale Uniunii. În cazul în care autoritatea de management a delegat sarcinile stipulate la articolul 125 alineatul (5) din RDC, sistemul de control intern ar trebui să includă verificarea de către organismul intermediar a cererilor de rambursare prezentate de către beneficiar.

(EGESIF 14-0021-00 din 16 iunie 2014) oferă asistență AM pentru punerea în aplicare a articolului 125 alineatul (4) litera (c), care stipulează că AM trebuie să instituie măsuri eficace și proporționale de combatere a fraudelor, luând în considerare riscurile identificate.

Unele state membre au decis să utilizeze instrumentul de evaluare a riscului ARACHNE. ARACHNE urmărește să creeze o bază de date cuprinzătoare și completă a proiectelor puse în aplicare în cadrul fondurilor structurale și al fondului de coeziune în Europa, îmbogățită cu date din surse disponibile public, cu scopul de a identifica, pe baza unui set de peste 100 de indicatori de risc, proiectele, beneficiarii, contractele și contractanții cu cel mai mare grad de risc. Instrumentul de extragere a datelor ARACHNE este disponibil pentru AM și poate face parte din verificările de gestiune eficace, incluzând măsuri proporționale antifraudă.

**Organismul intermediar**, între altele, se poate ocupa de compilarea cererilor de rambursare primite de la o serie de beneficiari între-o declarație de cheltuieli generală adresată AM. În astfel de cazuri, AM are competența de a efectua verificări în temeiul articolului 125 alineatul (5) din RDC pentru a se asigura de acuratețea compilării cheltuielilor de către OI. În cazul în care OI depune declarații de cheltuieli direct la AC, verificările efectuate în temeiul articolului 125 alineatul (5) din RDC ar trebui să aibă loc la nivelul organismului intermediar. În plus, AM ar trebui să fie informată la depunerea fiecărei declarații, pentru a putea realiza verificări cu privire la acuratețea compilării cheltuielilor și pentru a fi în măsură să ofere AC orice asigurări necesare.

**Beneficiarul** este definit la articolul 2 alineatul (10) din RDC. În cazul în care AM sau organismele intermediare sunt, de asemenea, beneficiari, trebuie să se asigure o separare clară a funcțiilor între rolul de beneficiar și rolul de supraveghere. Beneficiarii au responsabilitatea de a se asigura că cheltuielile pe care le declară pentru cofinanțare sunt legale și regulamentare și respectă integral legislația UE aplicabilă și legislația națională referitoare la aplicarea acesteia. Prin urmare, aceștia ar trebui să dispună de propriile lor proceduri de control intern, în funcție de dimensiunile organismului și de natura operațiunii, cu scopul de a oferi astfel de asigurări. Cu toate acestea, verificările efectuate în mod direct de către beneficiari nu pot fi considerate a fi echivalente cu verificările efectuate în temeiul articolului 125 din RDC. Se recomandă beneficiarilor care utilizează arhivarea electronică sau sisteme de prelucrare a imaginilor (însemnând că documentele originale sunt scanate și stocate în format electronic) să își organizeze sistemul de control intern astfel încât să poată oferi următoarele asigurări: fiecare document electronic scanat este identic cu originalul în format tipărit; este imposibil să se scaneze același document în format tipărit pentru a crea mai multe documente electronice diferite; fiecare document electronic rămâne unic și nu poate fi reutilizat în alt scop decât cel original. Procesul de aprobare, de contabilizare și de plată pentru fiecare document electronic ar trebui să fie unic. Nu ar trebui să existe posibilitatea de a aproba, a contabiliza sau a plăti același document electronic de două ori. După scanare, ar trebui să nu mai existe posibilitatea de a modifica documentele electronice sau de a crea copii modificate.

### 1.3. Orientări oferite de statul membru

#### Orientări oferite de statul membru destinate tuturor autorităților

Statele membre ar trebui să se asigure că AM, AC și OI beneficiază de orientări adecvate cu privire la existența unui sistem de gestiune și control necesar pentru a asigura buna gestiune financiară a fondurilor ESI și, în special, pentru a oferi garanții corespunzătoare cu privire la corectitudinea, regularitatea și eligibilitatea cererilor de sprijin adresate UE.

Cea mai bună practică în domeniu ar implica elaborarea de orientări pentru toate nivelurile (și anume, la nivelul AM și la nivelul OI) pentru a se garanta aplicarea unei metodologii consecvente în toate organismele în ceea ce privește efectuarea verificărilor de gestiune. Orientările generale ar putea fi elaborate la nivelul AM și, dacă este necesar, ajustate la nivelul OI pentru a respecta



cerințele specifice. Astfel de orientări ar trebui să fie încorporate în manualele de proceduri ale organismelor în cauză.

#### Orientări oferite de AM destinate beneficiarilor

Autoritățile statelor membre ar trebui să depună eforturi în vederea prevenirii erorilor prin colaborarea cu beneficiarii la începutul fiecărei operațiuni. Acestea ar trebui să pună la dispoziția beneficiarilor formare și orientări privind crearea de sisteme care să îndeplinească cerințele Uniunii și privind elaborarea primelor cereri de rambursare. AM ar trebui să se asigure, în mod specific, că beneficiarii știu care sunt costurile și rezultatele sau produsele eligibile pentru rambursare.

Ar trebui să se acorde o atenție deosebită sporirii gradului de conștientizare al beneficiarilor cu privire la opțiunea oferită de dispozițiile de la articolul 67 alineatul (1) literele (b), (c) și (d) și de la articolul 68 din RDC, de la articolul 14 alineatele (2), (3) și (4) din FSE și de la articolul 19 din CTE în ceea ce privește costurile unitare, sumele forfetare și finanțarea cu rată fixă, precum și rambursarea cheltuielilor suportate de statele membre pe baza costurilor unitare și a sumelor forfetare stabilite de Comisie, aplicabile beneficiarilor fondurilor ESI în conformitate cu articolul 14 din FSE.

AM are responsabilitatea de a se asigura că operațiunile sunt selectate pentru finanțare în conformitate cu proceduri și criterii de selecție adecvate, nediscriminatorii și transparente, care țin seama de principiul egalității între bărbați și femei și de principiul dezvoltării durabile, că acestea respectă normele Uniunii și normele naționale și că se încadrează în domeniul de aplicare a fondului (fondurilor) pe toată perioada punerii în aplicare. În acest sens, AM trebuie să se asigure că beneficiarii sunt informați cu privire la condițiile specifice referitoare la produsele care urmează să fie livrate sau la serviciile care urmează să fie prestate în cadrul operațiunii, la planul de finanțare, la termenul limită de executare, precum și la datele financiare și de altă natură care trebuie să fie păstrate și comunicate. AM trebuie să se convingă că solicitantul are capacitatea necesară de a îndeplini condițiile înainte de luarea deciziei de aprobare. Aceasta ar trebui să se asigure că solicitantul garantează durabilitatea operațiunilor și, în cazul în care operațiunea a început înainte de depunerea unei cereri de finanțare la AM, că se respectă legislația Uniunii și legislația națională referitoare la aplicarea operațiunii în cauză.

AM ar putea stabili criterii adecvate pentru a evalua capacitatea operațională, tehnică și administrativă a solicitanților. Criteriile pot varia în funcție de tipul operațiunilor, însă pot include, între altele, o evaluare a situației financiare a solicitantului, a calificărilor și a experienței personalului acestuia și a structurii sale administrative și operaționale.

Trebuie pusă în practică o strategie pentru a se asigura accesul beneficiarilor la informații prin, printre altele, prospecte, broșuri, seminarii, ateliere și site-uri web. Strategia trebuie să vizeze, în special, normele de eligibilitate naționale și de la nivelul Uniunii și alte cerințe legale, inclusiv cele privind informarea și publicitatea.

#### **1.4. Capacitatea autorității de management și a organismelor intermediare în contextul verificărilor**

Statele membre ar trebui să se asigure că dispun de resurse umane corespunzătoare, cu experiență adecvată, pentru efectuarea verificărilor vizând operațiuni cofinanțate prin fonduri ESI. AM și OI ar trebui să identifice clar în descrierea sistemului de gestiune și control unitățile însărcinate cu efectuarea verificărilor, indicând numărul de angajați alocați în acest sens. În cazul în care AM și OI sunt beneficiari, trebuie să se indice organismul care răspunde de efectuarea verificărilor. AM și OI pot adopta un sistem de verificare centralizat sau descentralizat. Sistemele de control centralizate oferă mai multe posibilități de împărtășire a experienței. Acestea sporesc, de asemenea, eficiența personalului care realizează verificarea gestiunii și facilitează, în plus, controlul calității. În cazul

unui sistem descentralizat, AM ar trebui să se asigure că există un sistem de control al calității capabil să garanteze rezultate de același nivel atunci când verificările de gestiune sunt realizate de servicii diferite.

Statele care participă la programele CTE ar trebui să convină asupra organizării verificărilor de gestiune și să identifice personalul care efectuează verificările respective, repartitia personalului în cauză, competențele și responsabilitățile principale ale acestuia, precum și modalitățile de a asigura coerența între personalul care efectuează verificări de gestiune din toate țările participante la program.

În cazul în care AM sau OI fac apel la asistență tehnică, acestea trebuie să se asigure că se oferă orientări personalului extern care efectuează verificări de gestiune. Asistența tehnică ar trebui să fie utilizată, în măsura în care este posibil, ca o modalitate de consolidare a capacităților personalului care efectuează verificări de gestiune din cadrul AM sau al OI.

AM ar trebui să furnizeze personalului său formare și orientări cu privire la competențele necesare. În special, personalul AM trebuie să dețină atât competențe de control, cât și cunoștințe cu privire la reglementările naționale și reglementările UE (printre altele, norme privind eligibilitatea, ajutorul de stat, achizițiile publice, funcționarea instrumentelor financiare).

### **1.5. Metodologia și domeniul de aplicare a verificărilor de gestiune prevăzute la articolul 125 alineatul (5)**

Verificările prevăzute la articolul 125 alineatul (5) din RDC cuprind două elemente cheie, și anume verificări administrative (mai precis, verificări documentare) privind fiecare cerere de rambursare formulată de beneficiari și verificări ale operațiunilor la fața locului.

Toate cererile de rambursare – intermediare sau finale – formulate de beneficiari fac obiectul unor verificări administrative bazate pe examinarea cererii și a documentelor justificative relevante, cum ar fi facturi, borderouri de livrare, extrase de cont, rapoarte intermediare și fișe de pontaj. Numărul documentelor justificative poate fi redus atunci când operațiunile sunt puse în aplicare prin opțiuni simplificate în materie de costuri<sup>4</sup>. Verificările efectuate de către AM și OI înainte de certificarea cheltuielilor în fața Comisiei ar trebui să fie suficiente pentru a garanta că cheltuielile certificate sunt legale și regulamentare. Toate cheltuielile neconforme identificate în timpul verificărilor ar trebui să fie excluse din cheltuielile declarate Comisiei.

În cazul în care, în timpul verificărilor la fața locului, efectuate prin eșantionare, se identifică o sumă materială reprezentând cheltuieli neconforme în declarația de cheltuieli care a fost deja inclusă într-o cerere de finanțare înaintată Comisiei, autoritatea responsabilă ar trebui:

- să efectueze o evaluare cantitativă și calitativă a neregulilor identificate cu scopul de a evalua riscul ca neregulile să apară, de asemenea, în operațiunile neeșantionate;
- să întreprindă acțiunile corective necesare pentru a consolida verificările efectuate înainte de înaintarea cererii de finanțare către Comisie.

Măsurile întreprinse cu privire la cheltuielile neconforme identificate în timpul verificărilor prevăzute la articolul 125 alineatul (5) din RDC ar trebui să fie în conformitate cu normele aplicabile, inclusiv cu ghidul Comisiei „*Guidance note on accounts*” (Notă orientativă privind conturile) (EGESIF15\_0017).

---

<sup>4</sup> În ceea ce privește opțiunile simplificate în materie de costuri, a se consulta ghidul Comisiei *Orientări privind opțiunile simplificate în materie de costuri* (SCO)(EGESIF\_14-0017 din 6.10.2014).

Verificările ar trebuie să vizeze, în special, următoarele aspecte:

- dacă cheltuielile corespund perioadei eligibile și au fost plătite;
- dacă cheltuielile sunt legate de o operațiune aprobată;
- conformitatea cu condițiile programului, inclusiv, dacă este cazul, conformitatea cu rata de finanțare aprobată;
- conformitatea cu normele naționale și ale Uniunii în materie de eligibilitate;
- caracterul corespunzător al documentelor justificative și existența unei piste de audit adecvate;
- pentru opțiunile simplificate în materie de costuri: dacă au fost îndeplinite condițiile pentru plăți;
- conformitatea cu normele privind ajutorul de stat și cu cerințele în materie de dezvoltare durabilă, egalitate de șanse și nediscriminare;
- dacă este cazul: conformitatea cu normele naționale și ale UE privind achizițiile publice;
- respectarea normelor naționale și ale UE cu privire la publicitate;
- progresul fizic al operațiunii, măsurat în funcție de realizările comune și specifice programului și, dacă este cazul, în funcție de indicatorii de rezultat și de microdate;
- livrarea produsului sau prestarea serviciului în deplină conformitate cu termenii și condițiile contractului pentru tipul de sprijin individual.

Atunci când același beneficiar desfășoară mai multe operațiuni în același timp sau o operațiune primește finanțare sub diferite forme de sprijin sau din diferite fonduri, trebuie să existe un mecanism conceput să verifice potențiala dublă finanțare a unei cheltuieli.

Atunci când beneficiarul prezintă un certificat de audit în sprijinul cheltuielilor declarate, acesta poate fi, de asemenea, luat în considerare (a se vedea secțiunea 1.10).

În ceea ce privește aspectele tehnice, cum ar fi conformitatea cu normele de mediu, pot exista autorități naționale competente răspunzătoare de verificarea conformității și de eliberarea aprobărilor relevante. În astfel de situații, AM ar trebui să verifice dacă autorizațiile relevante au fost obținute de beneficiar de la organismele respective. În ceea ce privește verificarea conformității cu normele privind ajutorul de stat, AM se poate baza, de asemenea, pe activitatea altor autorități naționale competente în domeniu.

Metodologia utilizată de AM pentru efectuarea verificărilor prevăzute la articolul 125 alineatul (5) din RDC ar trebui să fie prezentată în manualele de proceduri ale fiecărui organism, precizându-se aspectele analizate în cadrul verificărilor administrative și, respectiv, cele analizate în cadrul verificărilor la fața locului și făcând trimitere la listele de verificare care trebuie utilizate pentru diferitele verificări.

Atunci când un beneficiar sau un furnizor are un statut special (de exemplu, o organizație internațională), statul membru vizat ar trebui să asigure accesul la documente în scopul verificării (de exemplu, memorandumul de înțelegere) înainte de încheierea unui acord sau a unui contract de finanțare, fără a aduce atingere dispozițiilor de la articolul 40 alineatul (1) din RDC.

## **1.6. Programarea verificărilor de gestiune**

### **1) Verificări în timpul selectării proiectelor**

În scopul selectării și al aprobării operațiunilor, AM trebuie să se asigure că solicitanții au

capacitatea de a îndeplini o serie de condiții înainte de emiterea deciziei de aprobare (a se vedea secțiunea 1.3).

## 2) Verificări administrative în timpul punerii în aplicare a proiectului

Verificările de gestiune trebuie efectuate înainte de declararea cheltuielilor aferente către nivelul imediat superior. De exemplu, înainte ca o cerere de plată intermediară sau finală să fie trimisă de un organism intermediar autorității de management (sau de autoritatea de management autorității de certificare), trebuie să se fi efectuat deja verificările administrative în cadrul acestuia. În orice caz, toate verificările administrative (a se vedea secțiunea 1.5) privind cheltuielile dintr-o anumită cerere de plată trebuie să fie finalizate înainte ca AC să înainteze cererea de plată respectivă Comisiei.

## 3) Verificări la fața locului în timpul desfășurării proiectului

Verificările la fața locului ar trebui să fie planificate în avans pentru a asigura eficacitatea acestora, în special având în vedere certificarea faptului că cheltuielile înregistrate în evidențele contabile sunt în conformitate cu legislația aplicabilă [articolul 126 litera (c) din RDC]. În general, verificările la fața locului ar trebui să fie notificate pentru a permite beneficiarului să asigure prezența personalului relevant (de exemplu, managerul de proiect, inginerul, contabilul) și a documentației (în special, documente financiare, inclusiv extrase de cont și facturi) pe durata verificării. Cu toate acestea, în anumite cazuri, atunci când aspectele concrete ale operațiunii pot fi dificil de determinat după finalizarea proiectului, poate fi adecvată efectuarea de verificări la fața locului în timpul punerii în aplicare și fără notificarea prealabilă a beneficiarului.

Verificările la fața locului ar trebui să fie realizate, de regulă, atunci când operațiunea este în plină desfășurare, atât din punct de vedere al evoluției fizice a operațiunii, cât și din punct de vedere al evoluției financiare. Nu se recomandă efectuarea verificărilor la fața locului doar după finalizarea operațiunii, întrucât ar fi prea târziu să se efectueze acțiuni corective în cazul în care se identifică probleme și, între timp, s-au certificat cheltuieli neconforme. Vizitele la fața locului ca măsură preventivă menită să verifice capacitatea unui solicitant nu înlocuiesc verificările la fața locului ale operațiunilor selectate pentru a primi finanțare.

Natura, caracteristicile specifice ale unei operațiuni, quantumul contribuției publice, gradul de risc și amploarea verificărilor administrative influențează adesea programarea verificărilor la fața locului.

Pentru proiectele ample de infrastructură a căror perioadă de punere în aplicare este de câțiva ani, cea mai bună practică ar implica efectuarea unei serii de verificări la fața locului pe parcursul perioadei respective, inclusiv la finalizare, pentru a verifica aspectele concrete ale operațiunii. Atunci când se atribuie același tip de sprijin în urma unei cereri anuale de exprimare a interesului, verificările la fața locului efectuate în primul an trebuie să contribuie la prevenirea reparației în anii următori a problemelor identificate.

## 4) Verificări la fața locului după punerea în aplicare a operațiunii

Contractele de finanțare individuală referitoare la construcția sau cumpărarea unui activ impun adesea condiții beneficiarilor (de exemplu, menținerea dreptului de proprietate, numărul de noi angajați), care continuă să se aplice, de asemenea, după finalizarea operațiunii sau achiziționarea activului. În astfel de cazuri, se poate impune o verificare suplimentară la fața locului în timpul fazei operaționale pentru a se asigura continuarea respectării condițiilor în cauză.

În cazul în care operațiunile sunt de natură necorporală și în cazul în care rămân puține dovezi fizice sau nu rămân astfel de dovezi după finalizarea operațiunilor, dacă se efectuează verificări la fața locului, o bună practică ar fi ca acestea să fie realizate în timpul fazei de punere în aplicare (mai precis, înainte de finalizare). Astfel de verificări la fața locului sunt utile pentru a verifica aspectele

concrete ale operațiunilor de acest tip.

5) Toate verificările de gestiune ar trebui să fie finalizate în timp util pentru a permite autorităților statelor membre să transmită la termenul stabilit documentele enumerate la articolul 138 din RDC, și anume conturile, declarația de management și raportul de control anual sau opinia de audit. Se recomandă AM să stabilească termene-limită interne pentru finalizarea tuturor verificărilor de gestiune, cu scopul de a permite autorității de certificare să certifice conturile, astfel cum se stipulează la articolul 126 litera (c) din RDC, autorității de management să emită declarația de management în conformitate cu articolul 125 alineatele (4) și (10) din RDC, precum și autorității de audit să elaboreze opinia de audit și raportul de control anual, astfel cum se prevede la articolul 127 alineatul (5) din RDC.

Nu se includ cheltuieli în conturile certificate prezentate Comisiei în cazul în care verificările de gestiune planificate nu sunt finalizate integral și cheltuielile nu sunt confirmate ca fiind legale și lipsite de nereguli<sup>5</sup>. În cazul în care AM decide să efectueze verificări la fața locului (de exemplu, verificări suplimentare față de cele care au fost deja realizate) într-un exercițiu contabil ulterior, eventualele nereguli identificate trebuie să fie tratate în conformitate cu normele aplicabile și cu dispozițiile din ghidul Comisiei „*Guidance note on accounts*” (*Notă orientativă privind conturile*).

### 1.7. Amploarea verificărilor de gestiune

**Verificările administrative** trebuie să fie realizate pentru toate cererile de rambursare intermediare și finale formulate de către beneficiari.

Conform recomandării serviciilor Comisiei, cea mai bună practică este ca documentele care trebuie să fie depuse împreună cu fiecare cerere de rambursare de către beneficiari să fie suficient de cuprinzătoare pentru a permite AM să verifice legalitatea și regularitatea cheltuielilor în conformitate cu normele naționale și ale Uniunii. Astfel, verificările administrative ar trebui să cuprindă o analiză integrală a documentelor justificative (cum ar fi facturi, dovezi de plată, fișe de pontaj, liste de prezență, borderouri de livrare și altele) aduse în sprijinul fiecărei cereri de rambursare.

Deși regulamentul impune verificări de gestiune pentru 100 % din cererile de rambursare depuse de beneficiari, verificarea fiecărei cheltuieli individuale cu documentația-sursă din cadrul fiecărei cereri de rambursare și cu dovada aferentă a livrării incluse într-o cerere, deși este de dorit, este posibil să nu fie practică. Prin urmare, selectarea cheltuielilor care urmează să fie verificate în cadrul fiecărei cereri de rambursare, acolo unde acest lucru este justificat, poate fi efectuată pe baza unei mostre de tranzacții, selectate luând în considerare factorii de risc (valoarea elementelor, tipul de beneficiar, experiența anterioară), și completate cu un eșantion aleatoriu pentru a se asigura că toate elementele au probabilitatea de a fi selectate. Valoarea cheltuielilor verificate constituie suma testată în corelație cu documentația sursă. Metodologia de eșantionare utilizată trebuie să fie stabilită ex-ante de către AM și se recomandă să se stabilească parametrii astfel încât rezultatele obținute în urma verificării eșantionului aleatoriu să poată fi utilizate pentru a proiecta erorile în populația neverificată. În cazul în care se identifică erori materiale în eșantionul testat, se recomandă să se

---

<sup>5</sup> În conformitate cu articolul 126 litera (c) din RDC, atunci când AC înaintează conturile către Comisie, aceasta certifică faptul că cheltuielile declarate sunt legale și lipsite de nereguli, astfel cum se stipulează în anexa VII la Regulamentul (UE) nr. 1011/2014, care prevede că AC trebuie să certifice următoarele aspecte: (i) conturile sunt complete, exacte și conforme cu realitatea și cheltuielile înscrise în conturi respectă legislația aplicabilă și au fost angajate pentru operațiunile selectate în vederea finanțării în conformitate cu criteriile aplicabile programului operațional și cu legislația aplicabilă; (ii) se respectă dispozițiile din regulamentele specifice fondurilor, de la articolul 59 alineatul (5) din Regulamentul (UE, Euratom) nr. 966/2012 și de la articolul 126 literele (d) și (f) din RDC; se respectă dispozițiile de la articolul 140 din RDC cu privire la disponibilitatea documentelor.

extindă testarea pentru a determina dacă erorile au o caracteristică comună (între altele, tipul de tranzacție, locația, produsul, perioada de timp) și ulterior să se extindă verificările până la 100 % din cererea de rambursare sau să se proiecteze eroarea identificată în eșantion la populația neverificată. Eroarea totală se calculează prin adăugarea erorilor din eșantionul bazat pe risc la eroarea proiectată din eșantionul aleatoriu.

Cea mai bună practică ar necesita ca toată documentația relevantă să fie depusă împreună cu cererea de rambursare a beneficiarului. Acest lucru ar permite efectuarea controlului tuturor documentelor în timpul verificărilor, reducând astfel nevoia de a verifica documentele respective la fața locului. Documentele justificative ar trebui să includă cel puțin un grafic al cheltuielilor individuale, totalizate și cu prezentarea sumei cheltuite, trimiteri la facturile aferente, data plății, numărul de referință al plății și lista contractelor semnate. În plus, în mod ideal, ar trebui să se furnizeze facturi electronice și dovezi ale plăților electronice sau copii ale facturilor și ale dovezilor plății pentru toate elementele de cheltuieți. Cu toate acestea, în cazul în care acest lucru implică depunerea unui volum neobișnuit de mare de documente de către beneficiari, o abordare alternativă o poate constitui solicitarea de documente justificative numai pentru eșantionul de elemente de cheltuieți selectat pentru verificare. Această abordare are avantajul reducerii volumului de documente care trebuie să fie furnizat de către beneficiari. Cu toate acestea, întrucât selectarea documentelor justificative solicitate se poate face numai la primirea cererii de rambursare a beneficiarului, prelucrarea cererii poate fi întârziată până la primirea documentației solicitate. De asemenea, există un risc potențial mai mare în ceea ce privește păstrarea documentației dacă beneficiarul își încetează activitatea înainte de sfârșitul perioadei.

Se recomandă, de asemenea, cu titlul de cea mai bună practică, să se verifice conformitatea cu normele naționale și ale Uniunii, inclusiv cu procedurile de achiziții publice, în timpul verificărilor administrative. Deși cea mai bună practică implică verificarea tuturor procedurilor de achiziții publice, acest lucru poate să nu fie practicabil din cauza numărului mare de contracte semnate. În astfel de cazuri, autoritatea de management ar trebui să elaboreze o procedură pentru a verifica un eșantion de contracte selectate în funcție de risc. Se recomandă, cu titlul de cea mai bună practică, să se verifice toate contractele a căror valoare depășește pragurile UE și un eșantion de contracte cu valoarea sub pragul UE, selectate printr-o abordare bazată pe risc. Articolul 122 alineatul (3) din RDC introduce o nouă dispoziție privind inițiativa „e-coeziune”. Conceptul de schimb prin mijloace electronice între beneficiari și organismele relevante implicate în punerea în aplicare a politicii de coeziune urmărește să susțină reducerea sarcinii administrative. O bună practică este crearea unor sisteme computerizate care să permit ca toate documentele justificative, inclusiv calendarele cheltuielilor, copiile facturilor și dovada plății să fie introduse în sistem la nivel local de către beneficiar și să fie transmise electronic. Aceasta permite verificarea tuturor documentelor în cadrul verificărilor administrative.

### **Verificări la fața locului**

Chiar și în cazul în care verificările administrative sunt exhaustive și detaliate, există totuși câteva elemente privind legalitatea și regularitatea cheltuielilor care nu pot fi verificate printr-o verificare administrativă. Prin urmare, este esențial să se efectueze verificări la fața locului pentru a verifica, în special, aspectele concrete ale operațiunii, livrarea produsului sau prestarea serviciului în deplină conformitate cu termenii și condițiile contractului, evoluția fizică și respectarea normelor Uniunii privind publicitatea. Verificările la fața locului pot fi utilizate, de asemenea, pentru a verifica dacă beneficiarul oferă informații exacte privind punerea în aplicare fizică și financiară a operațiunii.

Atunci când verificările la fața locului și verificările administrative sunt efectuate de persoane diferite, procedurile ar trebui să garanteze că ambele persoane primesc informații relevante și

oportune privind rezultatele verificărilor efectuate. Rapoartele intermediare elaborate de către beneficiari sau rapoartele inginerilor în cazul unor operațiuni mai ample de infrastructură pot fi utilizate ca bază atât pentru verificările administrative, cât și pentru verificările la fața locului.

Atunci când stabilește amploarea verificărilor care urmează să fie efectuate în temeiul articolului 125 alineatul (5) litera (b) din RDC, AM poate ține seama de procedurile de control intern ale beneficiarului în cazul în care acest lucru este justificat. De exemplu, atunci când beneficiarul este un minister, iar controlul cheltuielilor a fost efectuat deja de un organ separat al ministerului în cadrul propriilor proceduri de control ale acestuia (și anume, cu separarea adecvată a funcțiilor), AM poate să considere că respectivul control contribuie la asigurarea pe care trebuie să o obțină în conformitate cu articolul 125 alineatul (5) din RDC, reținând în același timp responsabilitatea pentru efectuarea verificărilor în conformitate cu același articol. Verificările efectuate în mod direct de către beneficiari nu pot fi considerate echivalente cu verificările prevăzute la articolul 125 din RDC.

Verificările la fața locului pot fi efectuate pe bază de eșantion. În cazul în care se utilizează eșantionarea pentru selectarea operațiunilor pentru verificările la fața locului, AM trebuie să păstreze documente care descriu și justifică metoda de eșantionare, precum și documente privind operațiunile selectate în vederea verificării. Autoritatea de management revizuieste metoda de eșantionare în fiecare an. În cazul în care un anumit beneficiar este răspunzător de o operațiune alcătuită dintr-un grup de proiecte, AM ar trebui să instituie o procedură pentru a stabili proiectele din cadrul operațiunii respective care vor face obiectul verificării la fața locului.

Nicio operațiune nu trebuie exclusă de la posibilitatea de a face obiectul unei verificări la fața locului. Cu toate acestea, în practică, pentru programele sau axele prioritare care conțin un număr mare de operațiuni de mici dimensiuni, verificările administrative pot oferi un grad înalt de siguranță (de exemplu, în cazul în care beneficiarul trimite autorității de management toate documentele relevante și dacă se furnizează documente justificative fiabile cu privire la aspectele concrete ale operațiunii). Verificările administrative pot fi completate în acest caz de vizite la fața locului pentru un eșantion de operațiuni de acest tip, cu scopul de a obține confirmarea siguranței. Pentru operațiunile de infrastructură puse în aplicare pe durata mai multor ani, este probabil să se solicite efectuarea mai multor verificări în timpul punerii în aplicare a operațiunii și la finalizarea acesteia.

Intensitatea, frecvența și gradul de acoperire ale verificărilor la fața locului depind de complexitatea operațiunii, de quantumul contribuției publice la o operațiune, de gradul de risc identificat în cadrul verificărilor de gestiune, de amploarea controalelor detaliate din cadrul verificărilor administrative și al acțiunilor de audit ale AA pentru sistemul de gestiune și control în ansamblu, precum și de tipul de documentație trimisă de beneficiar.

Eșantionul ar putea viza operațiuni cu valoare mare, operațiuni în cazul cărora au fost identificate anterior probleme sau nereguli sau în cazul cărora, în timpul verificărilor administrative, s-au identificat anumite tranzacții care par neobișnuite și necesită verificare suplimentară (mai precis, selectare orientată spre risc). În completarea acestor verificări, ar trebui să se selecteze un eșantion aleatoriu.

Astfel cum se menționează în secțiunea 1.2, statele membre pot opta pentru instrumentul de evaluare a riscului ARACHNE, care poate identifica mai mult de 100 de riscuri asociate cu indicatori de risc, cum ar fi achizițiile, gestionarea contractelor, eligibilitatea, performanța, concentrarea, precum și alerte de reputație și de fraudă. Acest program permite și sprijină AM să identifice majoritatea proiectelor, a contractelor, a contractanților și a beneficiarilor cu grad înalt de risc și contribuie la direcționarea capacității sale administrative către cazurile cele mai riscante atunci când planifică vizite la fața locului. De asemenea, identificarea sistematică a riscului poate

sprijini AM să supravegheze sarcinile delegate organismelor intermediare, cum ar fi controlul de prim nivel. Statele membre interesate pot beneficia de formare cu privire la modul de utilizare a instrumentului.

În cazul în care se identifică probleme în cadrul verificărilor la fața locului vizând eșantionul selectat aleatoriu, ar trebui să se mărească dimensiunile eșantionului pentru a stabili dacă există probleme similare în cadrul operațiunilor neverificate.

Pentru selectarea elementelor de cheltuieli care trebuie să fie verificate în cadrul fiecărei operațiuni, se aplică aceleași reguli precum în cazul verificărilor administrative. În cazul în care, după efectuarea verificărilor la fața locului, se constată o neregulă cu privire la o sumă materială corespunzătoare unei cheltuieli care a fost deja inclusă într-o cerere de plată înaintată Comisiei, AM sau OI ar trebui să întreprindă acțiunile corective necesare pentru a consolida verificările înainte de următoarea certificare către Comisie. Acest lucru poate fi realizat fie prin consolidarea verificărilor administrative, fie prin efectuarea de verificări la fața locului înainte de certificarea cheltuielilor în fața Comisiei.

AM trebuie să fie în măsură să demonstreze, prin intermediul unei documentații adecvate privind verificările de gestiune efectuate, că amploarea globală a verificărilor administrative și la fața locului este suficientă pentru a oferi un grad rezonabil de siguranță privind legalitatea și regularitatea cheltuielilor cofinanțate în cadrul programului.

Pentru AM, cea mai bună practică în ceea ce privește verificarea la fața locului a măsurilor care vizează lucrări de construcții este efectuarea de controale suplimentare cu privire la cantitatea și calitatea materialului utilizat. În general, contractantul și inginerul supraveghetor au responsabilitatea de a garanta că investiția îndeplinește strict condițiile descrise în specificațiile tehnice. Aceștia realizează controale vizând cantitatea și calitatea materialului utilizat pentru construcție. Cu toate acestea, în unele cazuri, materialul de construcție nu îndeplinește cerințele prezentate în specificațiile tehnice, chiar dacă verificările au fost efectuate de contractant sau de inginerul supraveghetor. Consecințele sunt grave și repararea deficiențelor după finalizarea investiției este foarte costisitoare. Exemple de riscuri posibile:

- Suprafața șoselelor trebuie să fie reparată la scurt timp după finalizare deoarece straturile sunt prea subțiri sau suprafața nu se ridică la nivelul de calitate stabilit în specificațiile tehnice, sau
- Calitatea betonului utilizat pentru construcții de tipul instalațiilor de tratare a apelor reziduale este insuficientă sau nu îndeplinește standardele. Există riscul ca respectiva construcție să devină inutilă sau să fie necesare lucrări costisitoare pentru a o repara. Controalele suplimentare vizând cantitatea și calitatea materialului utilizat, efectuate de AM sau de un expert independent angajat prin contract de AM, contribuie la prevenirea unor deficiențe grave în timpul construcției și după finalizarea acesteia, sporesc asigurarea faptului că doar cheltuielile neafectate de nereguli sunt certificate Comisiei și, în plus, contribuie la prevenirea practicilor de corupție.

### **1.8. Documentarea verificărilor de gestiune**

Toate verificările de gestiune (atât cele administrative, cât și cele efectuate la fața locului) trebuie să fie consemnate în documente incluse în dosarul proiectului, iar rezultatele trebuie să fie puse la dispoziția tuturor membrilor personalului și tuturor organismelor implicate. Datele înregistrate ar trebui să indice activitatea realizată, data la care s-a desfășurat activitatea, detalii privind cererea de rambursare analizată, quantumul cheltuielilor verificate, rezultatele verificărilor, inclusiv nivelul general și frecvența erorilor identificate, o descriere completă a neregulilor detectate, în care să se indice clar normele naționale sau ale Uniunii care au fost încălcate și acțiunile corective întreprinse. Măsurile de urmărire pot include depunerea unui raport de semnalare a unei nereguli și inițierea



unei proceduri de recuperare a finanțării.

Listele de verificare, care funcționează ca ghid pentru efectuarea verificărilor, sunt utilizate adesea pentru înregistrarea fiecărei acțiuni efectuate, împreună cu rezultatele obținute. Acestea trebuie să fie suficient de detaliate. De exemplu, atunci când se înregistrează verificările privind eligibilitatea cheltuielilor, nu este suficient să existe o căsuță în cadrul listei de verificare care confirmă că eligibilitatea cheltuielilor din declarație a fost verificată. Ar trebui, în schimb, să existe o listă detaliată incluzând toate criteriile de eligibilitate verificate, cu trimiteri la temeiul juridic corespunzător (de exemplu, cheltuielile efectuate pe durata perioadei de eligibilitate, conformitatea documentelor justificative și a extraselor de cont, alocarea adecvată și rezonabilă a cheltuielilor de regie în cadrul operațiunii). În cazul achizițiilor publice, se recomandă utilizarea de liste de verificare detaliate care să acopere riscurile cheie din cadrul procedurii de achiziții (a se vedea secțiunea 2.1 de mai jos).

Pentru verificări mai directe, cum ar fi controlul sumei unei liste de tranzacții, este suficient să se bifeze suma totală pentru a se înregistra acțiunea efectuată. Ar trebui să se consemneze întotdeauna numele și funcția persoanei care a efectuat verificările și data la care acestea au avut loc.

Fotografiile panourilor, exemplare ale broșurilor promoționale, materialele pentru cursuri de formare și diplomele pot fi folosite ca dovezi pentru verificarea conformității cu cerințele privind publicitatea.

Ar trebui să se creeze, pentru fiecare program, un sistem de înregistrare și de stocare în format electronic a datelor privind fiecare operațiune, necesare pentru verificările efectuate sau provenite din astfel de verificări. În statele membre, datele înregistrate sunt păstrate în sisteme informatice de monitorizare. Acest lucru facilitează planificarea verificărilor, contribuie la evitarea redundanței inutile a muncii și furnizează informații utile pentru alte organisme (și anume autoritatea de audit, autoritatea de certificare). În plus, statele membre ar trebui să dețină un registru al verificărilor de gestiune, în care să păstreze cel puțin următoarele date, cu o legătură către verificarea relevantă: valoarea neregulii (neregulilor) identificate, suma afectată, tipul de neregulă sau de constatare și măsurile întreprinse. Registrul ar trebui să fie menținut în vederea declarației de management și statisticile relevante ar trebui să fie comunicate în mod regulat altor organisme (și anume autoritatea de audit, autoritatea de certificare).

Datele (între altele, data verificării la fața locului a operațiunilor individuale) ar trebui să fie înregistrate în sistemul informatic de monitorizare.

### **1.9. Externalizarea verificărilor de gestiune**

În principiu, verificările de gestiune trebuie să fie realizate sub responsabilitatea AM de către organismul direct responsabil de gestionarea programului sau a axei prioritare. Verificărilor respective trebuie să li se aloce personal suficient pentru a se asigura că acestea sunt efectuate în mod adecvat și la timp (a se vedea secțiunea 1.4).

Cu toate acestea, în situațiile în care, din cauza volumului mare de operațiuni care trebuie verificate sau a complexității tehnice a operațiunilor, AM constată că nu dispune de personal suficient sau de expertiza necesară pentru a efectua verificările în cauză, externalizarea unora sau a tuturor elementelor verificărilor către societăți externe poate fi o soluție adecvată. Atunci când se apelează la opțiunea de externalizare, este esențial ca domeniul de aplicare a activității care urmează să fie efectuată și formularea avizului să fie prezentate clar în mandat. Prin urmare, consecințele oricăror întârzieri în efectuarea acestor activități pot avea impact asupra pragului cheltuielilor eligibile care trebuie declarate pentru a evita dezangajarea N+3. Cu scopul de a evita acest risc, se recomandă AM să pună în aplicare proceduri prin care să se asigure prelucrarea la timp a rapoartelor de către societățile externe. Acest lucru este deosebit de relevant în cazul organismelor din sectorul public,

unde se pot înregistra întârzieri în atribuirea contractelor pentru acest tip de lucrări. Autoritatea contractantă are, de asemenea, obligația de a evalua calitatea activității externalizate, de exemplu prin analizarea unei serii de cereri de rambursare. Acest lucru implică, de regulă, alocarea unor resurse suplimentare de personal pentru această funcție. Prin urmare, înainte de a lua o decizie cu privire la externalizarea verificărilor de gestiune, ar trebui să se ia în considerare toți acești factori.

### **1.10. Certificatele de audit**

Condițiile contractelor privind forme individuale de finanțare pot include cerința ca beneficiarii să prezinte un certificat de audit odată cu cererile de rambursare. Certificatele variază în ceea ce privește domeniul de aplicare a activității desfășurate de către auditor, însă, în general, cuprind cerințe de bază, precum confirmarea faptului că au fost plătite cheltuielile pe parcursul perioadei eligibile, că acestea se referă la elemente aprobate în contract, că s-au îndeplinit condițiile contractuale pentru forma individuală de sprijin și că există documente justificative adecvate, inclusiv evidențe contabile. Deși asigurarea prevăzută la articolul 125 alineatul (5) din RDC nu poate fi obținută numai prin verificări efectuate de beneficiarii înșiși sau de părți terțe (de exemplu, auditori) în numele acestora, certificatele de audit pot, cu condiția ca activitatea desfășurată să aibă o calitate satisfăcătoare, să justifice limitarea verificărilor de gestiune la un eșantion suficient, luând în considerare riscurile cunoscute, inclusiv riscul lipsei de independență a organismului care emite certificatul. Cu toate acestea, pentru ca certificatul să fie fiabil, este esențial ca AM să ofere orientări auditorilor beneficiarilor cu privire la domeniul de aplicare a activității care trebuie prestată și la raportul sau certificatul care trebuie prezentat. Aceasta nu trebuie să fie o simplă certificare de o propoziție cu privire la conformitatea cererii beneficiarului, ci trebuie să descrie activitatea efectuată și rezultatele obținute.

Federația Internațională a Contabililor (IFAC) a emis un Standard internațional privind serviciile conexe (ISRS) 4400, care stabilește standarde și furnizează orientări cu privire la responsabilitățile profesionale ale auditorului atunci când își asumă angajamentul să efectueze proceduri convenite privind informații financiare și cu privire la forma și conținutul raportului întocmit de auditor în urma unui astfel de angajament. Acest tip de procedură convenită ar putea fi utilizată pentru obținerea unui certificat eliberat de un auditor care să însoțească cererea de rambursare a beneficiarului.

Obiectivul unui angajament privind proceduri convenite este ca auditorul să efectueze proceduri de audit asupra cărora au convenit auditorul și entitatea, precum și orice părți terțe corespunzătoare, și să raporteze constatările de fapt. Aspectele asupra cărora trebuie să se convină sunt următoarele:

- natura angajamentului;
- scopul angajamentului;
- identificarea informațiilor financiare cu privire la care se vor aplica procedurile convenite;
- natura, data și amploarea procedurilor specifice care trebuie aplicate;
- forma anticipată a raportului conținând constatările de fapt.

Raportul ar trebui să descrie scopul și procedurile convenite ale angajamentului suficient de detaliat, pentru a permite cititorului să înțeleagă natura și amploarea activităților efectuate. ISRS 4400 stabilește, de asemenea, modele utile pentru scrisori de angajament și pentru rapoarte privind constatările de fapt.

Situația financiară anuală auditată a unei companii beneficiare nu poate înlocui un certificat de audit specific pentru fiecare cerere de rambursare formulată de beneficiarul respectiv.

Pentru a asigura calitatea și fiabilitatea certificatelor de audit, AM analizează mai multe certificate

de audit.

### **1.11. Separarea sarcinilor**

Pentru a asigura respectarea principiului separării funcțiilor [în conformitate cu articolul 72 litera (b) din RDC] și pentru a evita riscurile care pot surveni atunci când AM (sau OI) este responsabilă pentru (i) selectarea și aprobarea operațiunilor, (ii) verificările de gestiune și (iii) plăți, trebuie să se asigure o separare adecvată a sarcinilor aferente acestor funcții.

Astfel cum se arată mai sus, atunci când AM (sau OI) este și beneficiar, trebuie să se asigure o separare adecvată a funcțiilor pentru verificările efectuate în temeiul articolului 125 alineatul (5) din RDC. O separare adecvată poate fi realizată, de exemplu, prin utilizarea unui departament separat din cadrul aceleiași organizații, independent de departamentul în care se află beneficiarul, pentru efectuarea verificărilor de gestiune. Acesta poate fi departamentul financiar sau serviciul de audit intern, dacă niciunul dintre organismele respective nu este beneficiarul și dacă serviciul de audit nu efectuează nicio operațiune de audit în baza articolului 127 din RDC.

Personalul care efectuează verificări în temeiul articolului 125 alineatul (5) din RDC nu trebuie să fie implicat în audituri de sisteme sau în acțiuni de audit al operațiunilor desfășurate sub responsabilitatea autorității de audit (articolul 127 din RDC) și viceversa. Obiectivele verificărilor de gestiune sunt diferite de cele ale acțiunilor de audit efectuate sub supravegherea autorității de audit, acestea din urmă fiind efectuate ex-post (mai precis, după înaintarea cererii de plată către Comisie). Obiectivul acestor acțiuni de audit este de a evalua dacă mecanismele de control intern funcționează în mod eficient, în timp ce verificările de gestiune fac parte din controalele interne. Prin urmare, cele două tipuri de activități trebuie diferențiate clar în ceea ce privește planificarea, organizarea, executarea, conținutul și documentația.

Deși verificările de gestiune și acțiunile de audit desfășurate sub supravegherea autorității de audit trebuie să fie separate, se recomandă existența unui schimb de informații între personalul care efectuează astfel de controale în cadrul AM, AC și AA. De exemplu, personalul implicat în verificările de gestiune trebuie să fie informat constant cu privire la rezultatul acțiunilor de audit, acesta putând consulta, de asemenea, autoritatea de audit, în timp ce autoritatea de audit trebuie să ia în considerare rezultatele verificărilor de gestiune în analiza sa de risc și în strategia de audit.

## **2. Domenii specifice cu privire la verificările de gestiune<sup>6</sup>**

### **2.1 Achiziții publice**

#### Referință:

(i) *Directiva 2004/18/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 31 martie 2004 privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de lucrări, de bunuri și de servicii;*

(ii) *Directiva 2004/17/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 31 martie 2004 de coordonare a procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale;*

(iii) *Comunicarea interpretativă a Comisiei privind dreptul comunitar aplicabil în cazul atribuirii contractelor publice care nu sunt reglementate sau sunt reglementate parțial de directivele privind contractele de achiziții publice (2006/C179/02);*

---

<sup>6</sup> Trimiterile la legislația UE din această secțiune sunt orientative, însemnând că acestea nu sunt exhaustive. Autoritățile naționale vizate sunt răspunzătoare de asigurarea conformității cu toate actele legislative naționale și ale UE relevante, inclusiv cu cele care nu sunt citate explicit în cadrul prezentelor orientări.

(iv) *Comunicarea interpretativă a Comisiei privind aplicarea dreptului comunitar în domeniul contractelor de achiziții publice și al concesiunilor în cazul parteneriatelor public-privat instituționale (2007/C 6661);*

(v) *„Identifying conflicts of interests in public procurement procedures for structural actions. A practical guide for managers.” (Identificarea conflictelor de interese în procedurile de achiziții publice pentru acțiunile structurale. Ghid practic pentru manageri)<sup>7</sup>;*

(vi) *„Detection of forged documents in the field of structural action. A practical guide for managing authorities” (Identificarea documentelor falsificate în domeniul acțiunii structurale. Ghid practic pentru autoritățile de management)<sup>8</sup>;*

(vii) *noi directive privind achizițiile publice:*

- *Directiva 2014/23/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind atribuirea contractelor de concesiune;*
- *Directiva 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE;*
- *Directiva 2014/25/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile efectuate de entitățile care își desfășoară activitatea în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale și de abrogare a Directivei 2004/17/CE;*

(viii) *Decizia C(2013) 9527 a Comisiei din 19.12.2013 privind instituirea și aprobarea orientărilor pentru stabilirea corecțiilor financiare pe care Comisia trebuie să le aplice, în cazul nerespectării normelor în materie de achiziții publice, asupra cheltuielilor finanțate de Uniune în cadrul gestiunii partajate;*

(ix) *„Orientări pentru practicieni privind evitarea celor mai frecvente greșeli legate de achizițiile publice în proiectele finanțate de către Fondurile structurale și de investiții europene”.*

Verificările care vizează achizițiile publice ar trebui să aibă scopul de a asigura respectarea normelor Uniunii în materie de achiziții publice și a normelor naționale conexe, precum și respectarea principiului egalității de tratament, al nediscriminării, al transparenței, al liberei circulații și al concurenței pe durata întregului proces. Verificările ar trebui să fie efectuate cât de curând posibil<sup>9</sup> după desfășurarea procesului specific, întrucât este adesea dificil să se întreprindă acțiuni corective la o dată ulterioară.

În etapa atribuirii finanțării, trebuie să se asigure că beneficiarii își cunosc obligațiile în domeniu și că personalul lor a beneficiat de formare relevantă. Unele state membre au elaborat orientări specifice sau chiar modele pentru procedurile de achiziții publice spre uzul beneficiarilor. Acestea sunt deosebit de utile în cazul în care beneficiarii sunt implicați în contracte „punctuale” și nu au experiență relevantă în domeniu. Comisia a elaborat ghiduri și note explicative privind normele UE în materie de achiziții publice, care furnizează informații și explicații utile ([http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/index_en.htm)). DG Politică Regională și

<sup>7</sup> Document de lucru elaborat de un grup de experți ai statelor membre cu sprijinul OLAF. Acesta este destinat să faciliteze punerea în aplicare a programelor operaționale și să încurajeze bunele practici. Acesta nu este obligatoriu din punct de vedere juridic pentru statele membre, însă oferă orientări generale cu recomandări și reflectă cele mai bune practici.

<sup>8</sup> Document de lucru elaborat de un grup de experți ai statelor membre cu sprijinul OLAF. Acesta este destinat să faciliteze punerea în aplicare a programelor operaționale și să încurajeze bunele practici. Acesta nu este obligatoriu din punct de vedere juridic pentru statele membre, însă oferă orientări generale cu recomandări și reflectă cele mai bune practici.

<sup>9</sup> Pentru achizițiile publice în contextul opțiunilor simplificate în materie de costuri, a se consulta *Orientările privind opțiunile simplificate în materie de costuri (SCO)*, EGESIF\_14-0017.

Urbană a finalizat recent, de asemenea, ghidul „*Guidance for practitioners on the avoidance of the most common errors in public procurement of projects funded by the European Structural and Investment Funds*” (Orientări pentru practicieni privind evitarea celor mai frecvente greșeli legate de achizițiile publice în proiectele finanțate de către Fondurile structurale și de investiții europene)<sup>10</sup>.

Este esențial să se utilizeze personal cu experiență și calificări adecvate pentru efectuarea acestor verificări și să se pună la dispoziția personalului liste de verificare detaliate.

Se recomandă insistent autorității de management să se pregătească deja pentru punerea în aplicare a directivelor privind achizițiile publice publicate în Jurnalul Oficial L94 din 28 martie 2014, al căror termen-limită de transpunere este 18 aprilie 2016.

### Intensitatea verificărilor achizițiilor publice

Intensitatea verificărilor de gestiune ar trebui să fie stabilită de către AM în funcție de valoarea și de tipul contractelor.

În cazul în care achizițiile publice au fost verificate deja de o altă instituție națională competentă, rezultatele verificării pot fi luate în considerare în scopul verificării gestiunii cu condiția ca AM să-și asume responsabilitatea pentru verificările respective și cu condiția ca acestea să vizeze cel puțin același domeniu de aplicare ca analiza care ar fi fost realizată de către AM.

### Planificarea

Beneficiarii sunt răspunzători de asigurarea calității studiilor inițiale, de conceperea și de acuratețea calculării costurilor proiectului. În cazul în care AM consideră că există un risc, aceasta ar trebui să verifice ex-ante aceste elemente ca măsură preventivă și să verifice, de asemenea, dacă estimările costurilor sunt actualizate. Trebuie să se adopte o abordare prudentă în cazurile în care costurile estimate sunt apropiate de pragul stabilit de UE. În aceste situații, se recomandă să se aibă în vedere o decizie privind o ofertă la nivelul întregii UE din următoarele motive:

- AM are obligația de a verifica, în timpul verificărilor de gestiune, modul în care a fost realizată estimarea costurilor. În special în situațiile descrise anterior, ar trebui ca aceasta să se asigure că, la estimarea costurilor, nu se reduce prețul în mod necuvenit în scopul de a evita oferta la nivelul UE. Aproximarea de valoarea-prag constituie un factor de risc;
- Actele adiționale. Este posibil să se fi omis anumite elemente din caietul de sarcini, acestea fiind introduse ulterior în contract sub formă de acte adiționale și, dacă se iau în calcul acestea, valoarea contractului depășește pragul stabilit de UE.

Acest lucru ar trebui să asigure evitarea problemelor legate de licitația inițială, precum și de activitățile/contractele suplimentare pe parcursul punerii în aplicare a proiectului.

O atenție deosebită ar trebui acordată verificării următoarelor aspecte:

- caracterul adecvat al metodei de achiziții publice utilizate;
- independența diferitelor faze contractuale (achiziția terenurilor, pregătirea amplasamentului, racordarea la utilități etc.);
- planurile de finanțare și disponibilitatea cofinanțării naționale.

### Licitația

---

<sup>10</sup> Urmează să fie publicat la adresa [http://ec.europa.eu/regional\\_policy](http://ec.europa.eu/regional_policy).

Pentru contractele cu valoare mare sau în cazul în care se presupune că beneficiarii nu au experiență în domeniul achizițiilor publice, se recomandă autorității de management să se asigure, înainte de prezentarea publică a contractului, că s-a verificat calitatea documentației de licitație (inclusiv termenii de referință), fie de către proprii săi experți, fie de către un expert extern. Trebuie să se verifice cu o deosebită atenție dacă specificațiile sunt bine definite în ceea ce privește capacitățile tehnice, economice și financiare și că vor fi folosite criterii adecvate de selecție și atribuire.

Deși există cerințe specifice privind publicitatea impuse de normele UE în materie de achiziții publice, autoritatea de management ar trebui să aibă în vedere, de asemenea, necesitatea de a se verifica dacă, inclusiv atunci când contractele sunt inferioare pragurilor stabilite de UE sau când serviciile fac obiectul unei aplicări limitate a Directivei 2004/18/CE (și anume anexa II B) sau a Directivei 2004/17/CE (și anume anexa XVII B), ar fi trebuit impus un nivel adecvat de publicitate a contractului (și anume în contextul dimensiunii și naturii contractului<sup>11</sup>) în vederea asigurării respectării principiilor generale ale transparenței și egalității de tratament consacrate prin tratat. Acest lucru este relevant, în special, pentru achizițiile publice de interes transfrontalier și se poate realiza solicitând beneficiarilor să furnizeze un exemplar al publicațiilor relevante la depunerea cererilor de rambursare. Ar trebui să se solicite, de asemenea, dovada trimiterii anunțurilor de atribuire a contractului, în special pentru serviciile enumerate în anexa II B la Directiva 2004/18/CE sau în anexa XVII B la Directiva 2004/17/CE.

### Criteriile de selecție și de atribuire

Pentru a verifica în mod corespunzător dacă selectarea ofertelor și procedurile de atribuire s-au desfășurat în conformitate cu normele naționale și ale UE în materie de achiziții publice, AM ar trebui să obțină și să analizeze rapoartele de evaluare a ofertelor elaborate de comisiile de evaluare. În plus, AM sau organismele constituite, după caz, ar trebui să analizeze eventualele plângeri prezentate de către ofertanți autorității contractante sau organismelor constituite. În timpul verificărilor de gestiune, AM ar trebui să se asigure că s-a respectat procedura de depunere a plângerilor. Astfel de plângeri pot sublinia posibile puncte slabe ale procedurii de atribuire din cadrul licitației.

Pentru contractele a căror valoare depășește pragurile stabilite în directivele UE privind achizițiile publice, autoritățile de management din unele state membre trimit un observator la evaluările ofertelor. Se întocmește ulterior un raport conținând concluziile observatorului privind evaluarea ofertelor. Observatorul verifică dacă s-a întocmit un raport de evaluare a ofertei suficient de detaliat, care prezintă modul în care comisia de evaluare a ajuns la concluziile sale. Această abordare poate să nu fie practică atunci când numărul de contracte a căror valoare depășește pragurile stabilite de UE este ridicat, însă este recomandată atunci când este cunoscut faptul că autoritatea contractantă nu beneficiază de experiență relevantă. Această abordare poate fi utilizată, de asemenea, pe baza unui eșantion limitat, pentru a obține asigurarea că autoritățile contractante cu o experiență mai vastă, care sunt responsabile de un număr mare de contracte care depășesc pragurile, respectă normele relevante privind achizițiile publice.

Acțiunile de audit ale Comisiei au identificat anumite aspecte problematice ale evaluării ofertelor și ale procedurilor de atribuire:

- etapa de selectare și etapa de atribuire nu sunt separate și există confuzie între criteriile de

<sup>11</sup> Cauza C-324/98 Telaustria, Rec., 2000, p. I-10745 și Comunicarea interpretativă a Comisiei privind dreptul comunitar aplicabil în cazul atribuirii contractelor publice care nu sunt reglementate sau sunt reglementate parțial de directivele privind contractele de achiziții publice (2006/C 179/02).

selecție și criteriile de atribuire;

- criteriile de selecție sunt utilizate incorect în timpul etapei de atribuire;
- criteriile de selecție și de atribuire nu sunt publicate în anunțul de participare sau în caietul de sarcini;
- se utilizează specificații tehnice discriminatorii sau autorizații naționale solicitate în etapa de ofertare;
- în timpul evaluării se folosesc alte criterii de selecție și de atribuire decât cele publicate;
- criteriile utilizate nu sunt conforme cu principiile fundamentale ale tratatului (transparență, nediscriminare, egalitate de tratament);
- documentarea necorespunzătoare a deciziilor luate de către comisia de evaluare;
- criteriile de selecție sunt disuasive și nu au legătură cu obiectul contractului.

Anumite state membre au înființat o unitate independentă de verificare a achizițiilor publice, care este autorizată să efectueze controale în toate etapele procedurilor de licitație, până în etapa semnării contractului. Atât pentru contractele finanțate la nivel național, cât și pentru contractele finanțate de UE, personalul unității respective poate participa în calitate de observator la evaluarea licitațiilor. Atunci când unitatea are suspiciuni cu privire la orice elemente ale procedurii, aceasta raportează suspiciunile atât autorității contractante, cât și autorității de management. Astfel, AM este informată cu privire la eventualele probleme referitoare la contract și, înainte de aprobarea cheltuielilor declarate de către beneficiar cu privire la contractul respectiv, aceasta poate solicita informații atât de la beneficiar, cât și de la unitatea de verificare a achizițiilor publice pentru a se asigura că problemele identificate au fost rectificate în mod corespunzător. Se poate încheia un acord între AM și unitatea de verificare a achizițiilor publice pentru a preciza domeniul de aplicare și amploarea verificărilor privind contractele finanțate de UE.

#### Etapa de executare a contractului

Activitățile de audit ale Comisiei au identificat anumite aspecte problematice în etapa de executare a contractului:

- se atribuie activități suplimentare sau complementare în mod direct, fără a fi scoase din nou la licitație;
- se modifică semnificativ condiții esențiale ale contractului în etapa de executare a acestuia.

Pentru contractele care depășesc pragul specificat în directivele UE privind achizițiile publice, cea mai bună practică ar include o procedură pentru asigurarea faptului că toate contractele suplimentare ori complementare semnificative sau toate modificările substanțiale aduse contractelor sunt notificate unei unități de verificare a achizițiilor publice sau autorității de management înainte de a fi semnate de către autoritatea contractantă. Această practică ar permite ca eventualele verificări considerate necesare pentru a garanta respectarea normelor relevante în materie de achiziții publice să fie efectuate înainte de încheierea contractelor sau a modificărilor în cauză<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Cauzele T-540/10 și T-235/11 din 21.1.2013 privind interpretarea circumstanței neprevăzute referitoare la actele adiționale la contracte.

Problemele cele mai frecvente identificate în trecut de către Comisie în domeniul achizițiilor publice includ, de exemplu:

- activități suplimentare – atribuirea directă fără să existe circumstanțe pe care o autoritate contractantă diligentă nu ar fi putut să le prevadă;
- criterii de atribuire ilegale;
- scindarea unui proiect pentru a evita procedurile de achiziții la nivelul UE;
- criterii de selecție ilegale;
- termene-limită prea restrictive pentru ofertare;
- atribuirea directă a contractului;
- nerespectarea procedurilor privind publicitatea;
- deficiențe în clarificarea ofertei;
- lipsa unei piste de audit adecvate;
- utilizarea nejustificată a procedurilor negociate și accelerate;
- deficiențe în ceea ce privește calcularea valorii contractului;
- deficiențe în ceea ce privește respectarea termenului-limită de livrare stabilit;
- începerea lucrărilor înainte de finalizarea procedurii de achiziții.

## 2.2. Mediu

Dreptul UE cuprinde peste 200 de acte normative în domeniul mediului. Măsurile legislative vizează toate sectoarele de mediu, inclusiv apa, aerul, natura, deșeurile și substanțele chimice, iar unele vizează probleme transversale precum accesul la informații de mediu și participarea publică la procesul de luare a deciziilor în domeniul mediului. În timp ce tot *acquis-ul* privind mediul se aplică acțiunilor cofinanțate, în contextul fondurilor ESI, următoarele domenii tematice sunt de o importanță deosebită:

- **Directiva privind evaluarea impactului asupra mediului**<sup>13</sup> solicită statelor membre să efectueze o evaluare cu privire la anumite proiecte publice și private susceptibile să aibă un impact semnificativ asupra mediului, înainte de aprobarea sau autorizarea proiectului. Deși nu a fost inclus încă în mod explicit în cerințele formale ale Directivei privind evaluarea impactului asupra mediului, impactul climei asupra proiectului, denumit adaptarea la schimbările climatice, trebuie să fie abordat, de asemenea, în cadrul procesului de elaborare a anumitor proiecte<sup>14</sup>. Directiva ține seama de dispozițiile Convenției de la Aarhus privind participarea publicului și accesul la justiție în probleme de mediu. Directiva privind evaluarea impactului asupra mediului conține o dispoziție referitoare la cazuri excepționale [articolul 2 alineatul (3) din directivă]. Orientările recente subliniază caracterul excepțional al circumstanțelor în care poate fi utilizată această dispoziție (în conformitate cu abordarea standard a Curții Europene de Justiție în ceea ce privește interpretarea derogărilor).

<sup>13</sup> Directiva 85/337/CEE a Consiliului privind evaluarea efectelor anumitor proiecte publice și private asupra mediului. Directiva privind evaluarea impactului asupra mediului din 1985 și cele trei amendamente care i s-au adus au fost codificate prin Directiva 2011/92/UE din 13 decembrie 2011. Directiva 2011/92/UE a fost modificată de Directiva 2014/52/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 aprilie 2014. Termenul-limită pentru transpunerea Directivei 2014/52/UE este 16 mai 2017.

<sup>14</sup> A se vedea „*Guidance on Integrating Climate Change and Biodiversity into Environmental Impact Assessment*” (Orientări privind integrarea schimbărilor climatice și a biodiversității în evaluarea impactului asupra mediului), Comisia Europeană, DG Mediu, 2013. Această obligație ar trebui să se aplice proiectelor pentru care procedura de evaluare a impactului asupra mediului începe ulterior transpunerii Directivei 2014/52/UE în legislația națională (cel mai târziu la 16 mai 2017).



- **Directiva privind evaluarea strategică de mediu**<sup>15</sup> - Evaluarea de mediu poate fi realizată pentru proiecte individuale în temeiul Directivei privind evaluarea impactului asupra mediului, menționată anterior sau, pentru planuri și programe publice, în temeiul Directivei privind evaluarea strategică de mediu. Directiva privind evaluarea strategică de mediu, pe lângă faptul că solicită statelor membre să efectueze o evaluare înainte de aprobarea unui program operațional, stabilește indicatori de monitorizare pentru a identifica de timpuriu efecte negative neprevăzute și pentru a lua măsuri de remediere adecvate. Dacă este cazul, se pot utiliza măsurile de monitorizare existente pentru evitarea duplicării. În plus, procesul de evaluare strategică de mediu deja desfășurat poate necesita o actualizare dacă s-au adus modificări semnificative programului operațional. Dacă programele operaționale conduc ele însele la planuri și programe suplimentare, trebuie să se evalueze dacă și acestea necesită un proces de evaluare strategică de mediu. În cele din urmă, trebuie menționat că planurile de gestionare a deșeurilor impuse prin Directiva-cadru privind deșeurile presupun în mod obligatoriu o evaluare strategică de mediu. Numai lucrările de intervenții și de infrastructură care sunt în conformitate cu planul privind deșeurile notificat Comisiei sunt admisibile pentru finanțare.
- **Informații în materie de mediu** – Directiva privind accesul liber la informații în materie de mediu<sup>16</sup> urmărește să sporească accesul publicului la informațiile deținute de autoritățile publice în materie de mediu și să asigure aplicarea unor standarde corecte privind accesul la informații pe întreg teritoriul Uniunii.

**Natura** face obiectul Directivelor privind păsările și habitatele<sup>17</sup>, în special în ceea ce privește efectele asupra rețelei de situri Natura 2000. Împreună, directivele menționate oferă un program de protecție cuprinzător pentru o serie de animale și plante, precum și pentru selecția tipurilor de habitate. Pentru a restabili sau a menține statutul de conservare favorabil pentru habitatele naturale și pentru speciile de interes pentru Uniune, Directiva privind habitatele a creat rețeaua ecologică de zone protejate Natura 2000, care a devenit elementul central al politicii UE privind natura și biodiversitatea. Directiva privind habitatele conține la articolul 6 dispoziții specifice pentru evaluarea corespunzătoare a efectelor, precum și măsuri de atenuare și compensare.

- **Apa** – Directiva-cadru privind apa<sup>18</sup> stabilește un cadru pentru protecția tuturor corpurilor de apă (și anume, râuri, lacuri ape de tranziție, ape de coastă, canale și apă subterană) din Uniunea Europeană. Obiectivul său central este obținerea statutului de bună calitate pentru resursele de apă până în anul 2015 prin gestionare integrată pe baza districtelor hidrografice. Directiva conține dispoziții specifice [la articolul 4 alineatul (7)] pentru evaluarea infrastructurilor care prezintă riscuri potențiale de deteriorare a resurselor de apă, de exemplu în legătură cu proiectele privind căile navigabile interioare.
- **Deșeurile** – Directiva-cadru privind deșeurile<sup>19</sup> stabilește cerințe fundamentale privind manipularea deșeurilor și stabilește ierarhia opțiunilor de gestionare a deșeurilor (în ordinea descrescătoare a preferinței: prevenire, recuperare, reutilizare, reciclarea materialelor,

<sup>15</sup> Directiva 2001/42/CE a Parlamentului European și a Consiliului privind evaluarea efectelor anumitor planuri și programe asupra mediului, astfel cum a fost modificată ultima dată de Directiva 2014/52/UE.

<sup>16</sup> Directiva 90/313/CEE a Consiliului, astfel cum a fost modificată de Directiva 2003/4/CE.

<sup>17</sup> Directiva 2009/147/CE a Parlamentului European și a Consiliului (versiunea codificată a Directivei 79/409/CEE), astfel cum a fost modificată ultima dată de Directiva 2013/17/UE privind conservarea păsărilor sălbatice; Directiva 92/43/CEE a Consiliului privind conservarea habitatelor naturale și a speciilor de faună și floră sălbatică, astfel cum a fost modificată ultima dată de Directiva 2013/17/UE.

<sup>18</sup> Directiva 2000/60/CE de stabilire a unui cadru de politică comunitară în domeniul apei, astfel cum a fost modificată ultima dată de Directiva 2008/32/CE.

<sup>19</sup> Directiva 2006/12/CE a Parlamentului European și a Consiliului privind deșeurile, astfel cum a fost modificată ultima dată de Directiva 2011/97/UE.

recuperarea energiei, eliminare). Pentru a fi cofinanțate din FEDR sau Fondul de coeziune, proiectele privind infrastructuri de gestionare a deșeurilor trebuie să facă parte dintr-un plan coerent de gestionare a deșeurilor. Directiva privind depozitele de deșeuri<sup>20</sup> stabilește o serie de norme detaliate pentru a preveni sau a reduce la minim efectele negative potențiale ale depozitelor de deșeuri, precum poluarea solului, a aerului și a apei și riscurile la adresa sănătății umane, și pentru a scădea cantitățile de deșeuri biodegradabile care se îndreaptă către depozite. Directiva privind incinerarea deșeurilor<sup>21</sup> urmărește să prevină sau să limiteze, atât cât este posibil, efectele negative asupra mediului și riscurile conexe la adresa sănătății umane provenite din incinerarea deșeurilor. Aceasta impune condiții operaționale și cerințe tehnice riguroase și stabilește valori-limită ale emisiilor pentru instalațiile de incinerare a deșeurilor din UE.

O serie de directive menite să îmbunătățească reciclarea, cum ar fi cele privind deșeurile de ambalaje, echipamente electrice și electronice, vehicule și acumulatori, stabilesc obiective obligatorii pentru reciclarea deșeurilor sau a anumitor materiale specifice conținute în acestea. Cele mai multe dintre directivele respective precizează în mod explicit că producătorii au responsabilitatea financiară a tratării corespunzătoare a deșeurilor.

Verificările de gestiune în materie de mediu ar trebui să analizeze dacă beneficiarul a respectat directivele aplicabile, verificându-se dacă s-au obținut acordurile relevante de la autoritățile naționale competente în conformitate cu procedurile. Autoritățile naționale competente au obligația de a se asigura că legislația UE în materie de mediu este pusă în aplicare în mod corect și, în caz contrar, de a lua măsurile necesare.

Pentru a-și îndeplini responsabilitățile în conformitate cu articolul 125 alineatul (3) din RDC în timpul selecției și al aprobării operațiunilor, autoritatea de management trebuie să se asigure că dispune de experți, la nivel intern sau extern, care să-i ofere asistență pentru identificarea tuturor aspectelor de mediu relevante legate de tipul specific de operațiune supus aprobării. Se pot stabili relații strânse de colaborare cu agențiile naționale de mediu pentru ca autoritatea de management să primească asistență în această privință.

În mod similar, în scopul verificărilor de gestiune definite la articolul 125 alineatul (5) din RDC, AM ar trebui să se asigure că are acces la expertiză relevantă atunci când verifică dacă operațiunile sunt în continuare conforme cu normele de mediu.

### **2.3. Ajutoare de stat**

Statele membre trebuie să respecte normele privind ajutorul de stat. Există ajutor de stat dacă sunt îndeplinite condițiile prezentate la articolul 107 alineatul (1) din tratat: ajutoarele acordate de un stat membru sau prin intermediul resurselor de stat care denaturează sau amenință să denatureze concurența prin favorizarea anumitor întreprinderi sau a producerii anumitor bunuri, în măsura în care acestea afectează schimburile comerciale dintre statele membre.

În cazul în care există ajutor de stat, statele membre trebuie să notifice Comisiei ajutorul de stat respectiv și nu îl pot pune în aplicare decât după ce Comisia aprobă ajutorul. Cu toate acestea, anumite măsuri sunt exceptate de la notificare, întrucât acestea sunt compatibile cu tratatul atunci când îndeplinesc anumite condiții (exceptări pe categorii) sau nu constituie ajutor de stat (*de minimis*).

---

<sup>20</sup> Directiva 1999/31/CE a Consiliului privind depozitele de deșeuri, astfel cum a fost modificată ultima dată de Directiva 2011/97/UE.

<sup>21</sup> Directiva 2000/76/CE a Consiliului privind incinerarea deșeurilor, astfel cum a fost modificată ultima dată de Regulamentul (CE) nr. 1137/2008.

Deși procesul de selecție este esențial pentru evaluarea conformității cu normele privind ajutorul de stat, verificările de gestiune urmăresc, de asemenea, să identifice dacă o operațiune conține un element de ajutor de stat și ulterior să se asigure că sunt respectate dispozițiile stabilite în temeiul juridic relevant.

Următoarele regulamente și orientări privind ajutorul de stat sunt, de regulă, relevante pentru evaluare<sup>22</sup>:

- normele *de minimis* – Regulamentul (UE) nr. 1407/2013 sau posibil regulamentele precedente. Există, de asemenea, un regulament specific *de minimis* pentru serviciile de interes economic general [Regulamentul (UE) nr. 360/2012 al Comisiei];
- normele privind exceptarea pe categorii – Regulamentul (UE) nr. 651/2014 al Comisiei; regulamentul anterior privind exceptarea pe categorii, și anume Regulamentul (CE) nr. 800/2008, a fost abrogat prin articolul 57 din Regulamentul (UE) nr. 651/2014 al Comisiei, sub rezerva dispozițiilor tranzitorii de la articolul 58 din cel din urmă regulament;
- ajutor notificat (individual sau scheme) – a se vedea site-ul internet al DG Concurență: [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/register](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/register).

Lista regulamentelor și a orientărilor privind ajutorul de stat este disponibilă pe următorul site internet: [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/legislation/legislation.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/legislation.html)

În ceea ce privește instrumentele financiare, verificarea ar trebui să țină seama, de asemenea, de următoarelor documente:

- finanțarea de risc: Orientări privind ajutoarele de stat pentru promovarea investițiilor de finanțare de risc 2014/C 19/04;
- garanție: Comunicarea Comisiei 2008/C155/02 privind aplicarea articolelor 87 și 88 din Tratatul CE la ajutorul de stat sub formă de garanții;
- credit: Comunicarea Comisiei 2008/C14/02 privind revizuirea metodei de stabilire a ratelor de referință și de scont.

De asemenea, astfel cum se arată în orientările relevante<sup>23</sup>: „Pentru instrumentele financiare, normele privind ajutorul de stat trebuie să fie respectate la toate cele trei niveluri: AM, fondul de fonduri și intermediarul financiar. Ajutorul ar trebui să fie avut în vedere la diferite niveluri: administratorul fondului (care este remunerat), investitorul privat (care este coinvestitor și poate primi ajutor) și beneficiarul final”. În cazul fondurilor ESI, articolul 37 alineatul (12) din RDC clarifică aplicabilitatea relevantă: „În scopul aplicării prezentului articol, normele aplicabile ale Uniunii în domeniul ajutoarelor de stat sunt cele în vigoare la momentul în care autoritatea de management sau organismul care implementează fondul de fonduri angajează pe cale contractuală contribuții de program pentru un instrument financiar sau atunci când instrumentul financiar angajează pe cale contractuală contribuții de program pentru destinatari finali, după caz”.

În termeni practici, verificările de gestiune privind ajutorul de stat ar trebui să completeze verificările efectuate în timpul procesului de selecție a operațiunii:

(1) Verificările de gestiune analizează dacă operațiunea include ajutor de stat. Trebuie să se

<sup>22</sup> Nu este posibil să se realizeze, în prezentul document de orientare, o trecere în revistă completă a întregului acquis legislativ privind ajutorul de stat. Acquis-ul privind ajutorul de stat este prezentat pe site-ul internet al DG Concurență: [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/overview/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/index_en.html). Site-ul este actualizat în permanență.

<sup>23</sup> Conform secțiunii 7.7. din „Instrumente financiare în programele finanțate prin fondurile ESI 2014-2020 – Scurt ghid de referință pentru autoritățile de management” (EGESIF\_14\_0038-03 din 10 decembrie 2014), disponibil la adresa [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/the\\_funds/fin\\_inst/pdf/fi\\_esif\\_2014\\_2020.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/the_funds/fin_inst/pdf/fi_esif_2014_2020.pdf).

menționeze că ajutorul de stat nu este exclus în cazul în care beneficiarul este o organizație non-profit sau un organism public. În acest scop, trebuie să se ia în considerare dacă beneficiarul este angajat într-o activitate economică (și anume, livrarea de bunuri și servicii pe o piață deschisă concurenței), indiferent de statutul său juridic.

(2) Temeiul juridic (de regulă, pe baza documentației de selecție a operațiunii) ar trebui să fie identificat clar.

(3) Se recomandă cu insistență utilizarea unei liste de verificare specifice pentru fiecare tip de măsură de ajutor de stat pentru a se asigura că sunt testate toate dispozițiile relevante. O astfel de listă de verificare se va folosi ca un document neoficial și ca pistă de audit pentru verificările efectuate.

Deși principalele teste privind conformitatea ar fi trebuit realizate în timpul procesului de selecție, ar trebui să se efectueze teste complementare în timpul verificărilor de gestiune. De exemplu:

- în ceea ce privește regula *de minimis*, se pot verifica conturile beneficiarului pentru a se asigura că nu se depășește pragul *de minimis* și pentru a verifica că pragul este respectat pentru toate întreprinderile aparținând aceluiași grup (cel puțin printr-o declarație, astfel cum se prevede în regulamentele *de minimis*, sau prin alte mijloace prevăzute de normele naționale);
- în ceea ce privește exceptările pe categorii, ar trebui să se acorde o atenție specială definiției IMM-urilor, dispozițiilor comune aplicabile tuturor tipurilor de măsuri (efect de stimulare, transparență etc.) și dispozițiilor specifice pentru diferitele categorii de ajutor (între altele, sume maxime, intensitate maximă, costuri eligibile);
- în ceea ce privește ajutorul notificat, ar trebui să fie testate condițiile stabilite în cadrul ajutorului aprobat.

Este esențial să se asigure o verificare corectă a ajutorului de stat, bazată de liste de verificare specifice pentru fiecare măsură, care vor fi utilizate ca document neoficial și ca pistă de audit a verificărilor efectuate.

Problemele cele mai frecvente identificate în trecut de către Comisie în domeniul ajutorului de stat includ, de exemplu:

- lipsa verificării regulii *de minimis*;
- depășirea plafoanelor permise ale ajutorului din cauza faptului că o întreprindere nu se califică drept IMM și, prin urmare, nu este îndreptățită să beneficieze de bonusul pentru IMM-uri;
- lucrările au început anticipat (înainte de cererea de ajutor) sau înainte ca autoritatea de acordare să-și fi dat aprobarea;
- verificări insuficiente cu privire la „efectul stimulat” al ajutorului.

#### **2.4. Instrumente financiare**

##### Referință:

(i) articolul 40 și articolul 125 alineatul (9) din RDC;

(ii) anexa IV la RDC (cerințe minime ale acordurilor de finanțare sau ale documentelor de strategie);

- (iii) articolele 9 și 25 din Regulamentul delegat (UE) nr. 480/2014<sup>24</sup>;
- (iv) Regulamentul (CE) nr. 1781/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 15.11.2006 cu privire la informațiile privind plătitorul care însoțesc transferurile de fonduri;
- (v) Regulamentul (CE) nr. 1889/2005 al Parlamentului European și al Consiliului din 26.10.2005 privind controlul numerarului la intrarea sau ieșirea din Comunitate;
- (vi) Directiva 2001/97/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 4.12.2001 de modificare a Directivei 91/308/CEE a Consiliului pentru prevenirea utilizării sistemului financiar în scopul spălării banilor;
- (vii) Directiva 2005/60/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 26.10.2005 privind prevenirea utilizării sistemului financiar în scopul spălării banilor și finanțării terorismului;
- (viii) „Instrumente financiare în programele finanțate prin Fondurile ESI 2014-2020 – Scurt ghid de referință pentru autoritățile de management” (EGESIF\_14\_0038-03 din 10 decembrie 2014)<sup>25</sup>, care trebuie completat cu orientări specifice mai detaliate, după caz, inclusiv în combinație cu „fi-compass”, platforma unică pentru servicii de consiliere privind instrumentele financiare existente în cadrul Fondurilor ESI (<http://www.fi-compass.eu/>)<sup>26</sup>.

Verificările de gestiune vizând instrumentele financiare ar trebui să aibă ca scop asigurarea conformității cu legile și reglementările aplicabile, gestiunea financiară corectă a fondurilor ESI, protejarea activelor, precum și monitorizarea și raportarea financiară fiabilă realizată de organismele care pun în aplicare fondul de fonduri sau instrumentul financiar, după caz.

În cazul operațiunilor cu instrumente financiare, autoritatea de management trebuie să desfășoare verificări administrative cu privire la fiecare cerere formulată de către beneficiar. Un intermediar financiar poate fi, de asemenea, beneficiar în cazul în care gestionează un fond de fonduri sau instrumentul financiar în mod direct. Organismul care pune în aplicare instrumentul financiar raportează organismului care implementează fondul de fonduri (dacă este cazul), care, la rândul său, raportează autorității de management.

În ceea ce privește instrumentele financiare puse în aplicare de Banca Europeană de Investiții în temeiul articolului 38 alineatul (4) litera (b) punctul (i) din RDC și astfel cum se stipulează la articolul 9 alineatul (3) din Regulamentul delegat (UE) nr. 480/2014 al Comisiei, autoritatea de management împuternicește o societate, care-și va desfășura activitatea într-un cadru comun stabilit de Comisie, să efectueze verificări la fața locului cu privire la operațiune în sensul articolului 125 alineatul (5) litera (b) din RDC. Comisia actualizează în prezent cadrul comun actual de audit, care va fi discutat cu statele membre. Între timp, autoritatea de management este invitată să consulte Comisia pentru a obține recomandări cu privire la metodologia utilizată în domeniu, fără a aduce atingere dispozițiilor de la articolul 9 alineatul (4) din regulamentul menționat anterior.

Ar trebui să se asigure faptul că atât crearea instrumentului financiar, cât și punerea în aplicare a acestuia sunt în conformitate cu legislația aplicabilă, inclusiv cu normele referitoare la fondurile ESI, la ajutorul de stat, la achizițiile publice și la standardele relevante și cu legislația aplicabilă privind prevenirea spălării banilor, combaterea terorismului și fraudă fiscală. Crearea instrumentului financiar ar trebui să fie verificată la prima cerere de plată, iar punerea în aplicare a acestuia va fi verificată la fiecare cerere ulterioară depusă.

<sup>24</sup> [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2014.138.01.0005.01.ENG](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.138.01.0005.01.ENG).

<sup>25</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/thefunds/fin\\_inst/pdf/fi\\_esif\\_2014\\_2020.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/fin_inst/pdf/fi_esif_2014_2020.pdf).

<sup>26</sup> Versiunea finală a orientărilor detaliate și a fișelor de interpretare privind instrumentele financiare va fi pusă la dispoziția publicului pe site-ul INFOREGIO într-o primă etapă și ulterior la adresa <http://www.fi-compass.eu/>, unde se vor centraliza toate materialele privind instrumentele financiare.

În ceea ce privește crearea instrumentului, trebuie să se verifice, printre altele, următoarele aspecte:

- evaluarea ex-ante în conformitate cu articolul 37 alineatul (2) din RDC;
- opțiunea de punere în aplicare de la articolul 38 din RDC;
- conceperea instrumentului financiar respectiv (cu sau fără fonduri de fonduri): de exemplu, produsele financiare care urmează să fie oferite, beneficiarii finali vizați, combinația prevăzută cu sprijin din granturi, după caz);
- conținutul acordului (acordurilor) de finanțare sau al documentului de strategie (cerințele minime sunt stabilite în anexa IV la RDC);
- selectarea unui fond de fonduri sau a intermediarilor financiari și încheierea de acorduri cu aceștia;
- conturi fiduciare sau entitate separată de finanțare [numai pentru opțiunea prevăzută la articolul 38 alineatul (4) litera (b) din RDC]
- cofinanțare națională [articolul 38 alineatul (9) din RDC], și anume identificarea contribuțiilor naționale furnizate la diferite niveluri;
- ajutorul de stat (printre altele, normele privind finanțarea de risc, Regulamentul general de exceptare pe categorii de ajutoare, regula *de minimis* – în conformitate cu punctul 2.3).

În ceea ce privește punerea în aplicare, ar trebui să se verifice, printre altele, următoarele aspecte:

- conformitatea cu elementele acordurilor de finanțare (indiferent de nivelul la care sunt încheiate), inclusiv:
- punerea în aplicare a strategiei de investiții (de exemplu, produse, beneficiari finali, combinarea cu granturi);
- punerea în aplicare a planului de afaceri, inclusiv efectul de levier;
- calcularea și plata costurilor de gestionare;
- monitorizarea și raportarea punerii în aplicare a investițiilor, inclusiv la nivelul beneficiarilor finali, cerințele în materie de audit și pista de audit;
- selectarea intermediarilor financiari și încheierea de acorduri cu aceștia în cazul în care există modificări față de momentul inițial.

Pentru instrumentele financiare gestionate în temeiul articolului 38 alineatul (4) litera (c), ar trebui să se verifice conformitatea cu documentul de strategie menționat la articolul 38 alineatul (8).

Conformitatea cu legislația privind prevenirea spălării banilor și combaterea terorismului poate fi bazată pe asigurările oferite de organismul național care deține prin lege competențe de inspecție în domeniu și competențe de verificare a organismului care pune în aplicare fondul de fonduri, precum și de organismul care pune în aplicare instrumentul financiar. Principalele acte legislative aplicabile sunt enumerate mai sus.

În ceea ce privește verificările la fața locului, există o diferență între:

- instrumentele financiare create la nivelul Uniunii, gestionate direct sau indirect de către Comisie, asupra cărora AM nu va efectua verificări la fața locului [articolul 40 alineatele (1) și (2) din RDC], ci va primi rapoarte de control periodice din partea unor organisme însărcinate cu implementarea instrumentelor financiare respective; și
- instrumentele financiare create la nivel național, regional, transnațional sau transfrontalier,

gestionate de către AM sau sub responsabilitatea acesteia, asupra cărora AM va efectua verificări la fața locului.

Verificările la fața locului ar trebui să aibă loc, în primul rând, la nivelul instrumentului financiar. Acestea ar trebui să fie realizate, de asemenea, la nivelul beneficiarului final (de exemplu, prin eşantionare), în cazul în care AM consideră că acest lucru este justificat având în vedere nivelul riscului identificat.

De remarcat că ar trebui să se analizeze aspectele privind eligibilitatea, inclusiv:

- condițiile privind stadiul investiției: în general, investițiile care urmează să fie sprijinite prin instrumente financiare nu trebuie să fie încheiate din punct de vedere fizic sau puse în aplicare integral la data deciziei de investiție [articolul 37 alineatul (5) din RDC; există, totuși, o derogare de la această normă la articolul 37 alineatul (6) din RDC];
- combinarea instrumentelor financiare cu alte tipuri de sprijin în cadrul aceleiași operațiuni [articolul 37 alineatul (7)] sau ca operațiune separată [articolul 37 alineatul (8) din RDC]; respectarea condițiilor de la articolul 37 alineatul (9) din RDC;
- restricții pentru contribuțiile în natură [articolul 37 alineatul (10) din RDC];
- tratamentul aplicat TVA [în cazul în care subvențiile și instrumentele financiare se combină în cadrul aceleiași operațiuni, articolul 37 alineatul (11) din RDC];
- capitalul circulant;
- întreprinderi aflate în dificultate [restricție în temeiul articolului 3 alineatul (3) litera (d) din Regulamentul privind FEDR și al normelor privind ajutorul de stat].

Cerințe privind pista de audit: beneficiarul are obligația să se asigure că există documente justificative și nu impune destinatarilor finali cerințe de stocare a datelor care depășesc cadrul necesar ce le permite să își îndeplinească această responsabilitate în mod rezonabil [articolul 40 alineatul (5) din RDC]. Trebuie să se mențină evidențe separate pentru fiecare formă de sprijin în cazul în care o operațiune combină instrumente financiare cu granturi, subvenționări ale ratei dobânzii și/sau contribuții la comisioanele de garantare capitalizate și în cazul în care un destinatar final sprijinit printr-un instrument financiar primește asistență, de asemenea, dintr-o altă sursă finanțată de Uniune [articolul 37 alineatele (7) și (8) din RDC].

Întrucât este posibil să existe contribuții de la mai multe programe operaționale către același instrument financiar, în astfel de cazuri, fondul de fonduri sau intermediarul financiar trebuie să păstreze evidențe separate sau să mențină un cod contabil adecvat pentru contribuția de la fiecare program operațional în parte, în scopuri de raportare, audit și verificare. Examinarea pistei de audit ar trebui să facă parte din verificarea stipulată la articolul 125 alineatul (5).

Verificările de gestiune ar trebui să se concentreze pe verificarea documentelor justificative care atestă respectarea condițiilor de finanțare. Documentația poate include formulare de cerere, planuri de afaceri, conturi anuale, liste de verificare și rapoarte ale instrumentului financiar în care se evaluează cererea, contractul de investiție, de împrumut sau de garanție semnat, rapoarte ale întreprinderii, rapoarte ale vizitelor și rapoarte ale ședințelor consiliului de administrație, rapoarte ale intermediarului însărcinat cu creditele către fondul de garantare care sprijină cererea, avizele de mediu, rapoarte privind egalitatea de șanse și declarațiile făcute în legătură cu primirea ajutorului *de minimis*.

Dovezile privind cheltuielile, sub formă de facturi cu chitanțe și dovezile de plată pentru plata bunurilor și a serviciilor de către IMM-uri sunt impuse ca parte din pista de audit numai atunci când capitalul, împrumutul sau garanția acordată unei întreprinderi mici sau mijlocii face obiectul condiției ca aceasta să suporte cheltuieli cu privire la anumite bunuri sau servicii. Cu toate acestea,

în orice caz, trebuie să existe dovezi ale transferului de capital sau ale împrumutului de la fondul cu capital de risc sau intermediarul împrumutului către întreprindere și dovezi care să arate că sprijinul oferit prin intermediul instrumentului financiar a fost utilizat în scopul prevăzut.

Verificările de gestiune ale instrumentelor financiare sunt destul de specifice și necesită cunoștințe corespunzătoare în această privință. Trebuie să se acorde atenție conformității instrumentelor financiare cu normele privind ajutorul de stat (care se pot aplica la diferitele niveluri de punere în aplicare, de exemplu coinvestitorii privați, fondul de fonduri, intermediarii financiari și destinarii finali), cu normele privind selecția organismelor (de exemplu, normele privind achizițiile publice, dacă este cazul), cu privire la selectarea fondului de fonduri și a intermediarilor financiari și la nivelul costurilor de gestiune.

Problemele cele mai frecvente identificate în trecut de către Comisie în domeniul instrumentelor financiare<sup>27</sup> (perspectiva financiară 2007-2013) includ, de exemplu:

- garanțiile emise de instrumentul de inginerie financiară (FEI) au constituit garanții reale acordate de alte FEI în cadrul aceluiași program operațional;
- scăderea ilegală a capitalului atunci când suma principală a împrumutului nu era rambursată integral;
- împrumuturi acordate pentru a finanța exclusiv capitalul circulant până la data de 1.12.2011;
- costuri de gestiune neîntemeiate pe dovezi;
- lipsa unei piste de audit adecvate;
- punerea în aplicare lentă a proiectului și ineficiența potențială a contramăsurilor menite să îmbunătățească performanța;
- verificările de gestiune neadecvate;
- lipsa unor elemente obligatorii din contractul de finanțare;
- nu s-a efectuat auditul operațiunilor din cauza limitării domeniului de aplicare.

## **2.5. Operațiuni generatoare de venituri**

### Referință

- (i) *articolul 61, articolul 65 alineatul (8) și anexa V din RDC;*
- (ii) *articolele 15-19 din Regulamentul delegat (UE) nr. 480/2014;*
- (iii) *Ghid pentru analiza cost-beneficiu a proiectelor de investiții. Instrument de evaluare economică pentru politica de coeziune 2014-2020.*

RDC face o distincție între operațiunile care generează venituri nete după finalizarea acestora (și eventual, de asemenea, în timpul punerii în aplicare), reglementate de articolul 61, și operațiunile care generează venituri nete în timpul punerii lor în aplicare, cărora nu li se aplică dispozițiile de la articolul 61 alineatele (1)-(6) și care sunt reglementate de articolul 65 alineatul (8).

### Operațiuni generatoare de venituri nete ulterior finalizării lor

La articolul 61 alineatul (1) din RDC se definește noțiunea de „venit net”.

AM, în cadrul verificărilor de gestiune pe care le realizează, ar trebui să verifice mai întâi dacă o operațiune intră sub incidența articolului 61 alineatul (1) din RDC. În cazul în care se așteaptă primirea unor fluxuri de lichidități după finalizarea operațiunii, AM ar trebui să analizeze, în special, dacă fluxurile de lichidități vor fi plătite direct de către utilizatori sau dacă acestea pot fi

---

<sup>27</sup> Dispozițiile legale se referă la perioade din trecut și nu mai sunt în vigoare în prezent.



clasificate ca „alte fluxuri de lichidități”, cum ar fi alte contribuții private sau publice sau alte câștiguri financiare.

AM ar trebui să se asigure că fluxurile de lichidități au fost stabilite pe baza unei abordări incrementale (și anume, prin realizarea diferenței dintre situațiile cu și fără operațiune), care poate implica economii la nivelul costurilor. În cazul în care economiile anticipate realizate la nivelul costurilor nu au fost considerate venit net de către beneficiar, ar trebui să se obțină o dovadă, în cadrul verificărilor de gestiune, că acestea vor fi compensate printr-o reducere egală a subvențiilor exploatare.

Atunci când operațiunea face parte dintr-un proiect mai mare, realizarea analizei financiare numai cu privire la operațiunea respectivă poate fi irelevantă. AM ar trebui să verifice dacă analiza a fost efectuată pe o unitate de analiză autosuficientă și dacă venitul net al proiectului a fost alocat operațiunii proporțional cu costul eligibil al operațiunii în cadrul costului investiției în proiect.

În conformitate cu articolul 61 alineatele (2)-(5) din RDC, cheltuielile eligibile corespunzătoare operațiunii trebuie să fie reduse în avans, ținând seama de venitul net potențial al operațiunii, care se determină prin una dintre metodele următoare:

- aplicarea unui procentaj corespunzător venitului net forfetar pentru sector sau subsector;
- calcularea venitului net actualizat al operațiunii;
- scăderea ratei maxime de cofinanțare pentru toate operațiunile aparținând priorității respective a programului sau măsurii respective.

Metoda se va alege în conformitate cu normele naționale.

În cazul în care se aplică cea de a doua metodă, venitul net generat în timpul punerii în aplicare a operațiunii, care rezultă din surse de venit neluate în calcul pentru determinarea venitului net potențial al operațiunii, va fi dedus cel mai târziu în ultima cerere de plată formulată de către beneficiar.

AM ar trebui să ofere beneficiarilor orientări adecvate. În special, AM ar trebui să furnizeze indicații cu privire la metodologia care trebuie să fie aplicată de către beneficiari pentru anticiparea venitului net viitor. Orientările ar trebui să clarifice, de asemenea, normele privind alegerea metodei de calculare a venitului net potențial. În cazul în care se alege metoda calculării venitului net actualizat, orientările ar trebui să conțină informații detaliate cu privire la parametrii aplicabili pentru calcul, cum ar fi durata perioadei de referință, rata actualizării, calcularea valorii reziduale etc.

În cadrul verificărilor de gestiune, AM ar trebui să verifice dacă s-au respectat normele și liniile directe și dacă evaluarea operațiunii generatoare de venit a fost realizată în mod corespunzător și este documentată integral. Atunci când se evaluează corectitudinea calculării venitului net, AM ar trebui să verifice, în special:

- caracterul rezonabil și indicarea ipotezelor adoptate cu privire la veniturile și costurile estimate în situațiile cu și fără operațiune, ținând seama de datele istorice disponibile, de categoria de investiție vizată, de tipul de proiect, de rentabilitatea așteptată în mod obișnuit de la acest tip de investiție, de aplicarea principiului „poluatorul plătește”;
- legătura directă dintre evaluare și ipotezele de mai sus;
- aplicarea parametrilor de calcul recomandați (durata perioadei de referință etc.);
- corectitudinea calculelor.

În cazul în care s-a optat pentru metoda calculării venitului net actualizat, AM ar trebui să verifice,

în special în cursul verificărilor de gestiune, dacă venitul generat înainte de finalizarea operațiunii a fost luat în considerare ca sursă de venit în calcularea venitului net actualizat sau dacă acesta este (sau va fi) dedus din cheltuielile totale eligibile declarate de către beneficiar. În general, se pot adopta proceduri proporționale în funcție de valoarea asistenței financiare acordate operațiunii pentru estimarea și verificarea venitului net generat.

În conformitate cu articolul 61 alineatul (6) din RDC, în cazul în care nu este posibil, din motive obiective, să se estimeze venitul în avans, venitul net generat în trei ani de la încheierea operațiunii sau de la termenul-limită de încheiere a programului, oricare survine mai devreme, trebuie să fie dedus din cheltuielile declarate către Comisie.

Trebuie creat un sistem care să permită AM să semnalizeze operațiunile care intră sub incidența articolului 61 alineatul (6) din RDC și să monitorizeze și să cuantifice venitul net generat de acestea cel mai târziu înainte de încheierea programului. Ca parte din verificările sale de gestiune la fața locului și după finalizarea operațiunii, autoritatea de management ar trebui să stabilească proceduri pentru a verifica exactitatea veniturilor nete raportate de beneficiari.

Articolul 61 alineatul (7) din RDC stipulează, printre altele, la litera (b), că articolul 61 nu se aplică operațiunilor al căror cost eligibil total nu depășește 1 000 000 EUR. Prin urmare, AM ar trebui să se asigure că orice operațiune care înregistrează o creștere a costului său total eligibil de la o sumă inferioară pragului de 1 000 000 EUR, după înregistrarea inițială a sumei în sistemul informatic al AM, face obiectul cerințelor de la articolul 61 menționat anterior. Dispozițiile de la articolul 61 alineatele (1)-(6) nu se aplică nici operațiunilor ale căror costuri sunt suportate exclusiv din FSE.

#### Operațiuni care generează venit în timpul punerii lor în aplicare și cărora nu li se aplică dispozițiile articolului 61 alineatele (1)-(6) din RDC

În conformitate cu articolul 65 alineatul (8) din RDC, cheltuielile eligibile ale operațiunii trebuie să fie reduse cu venitul net care nu a fost luat în calcul în momentul aprobării operațiunii și care a fost generat în mod direct numai în cursul punerii în aplicare a acesteia, cel mai târziu în momentul prezentării de către beneficiar a cererii finale de plată. În cazul în care nu toate costurile sunt eligibile pentru cofinanțare, venitul net va fi alocat în mod proporțional părții eligibile și părții neeligibile a costului. Această dispoziție nu se aplică operațiunilor al căror cost total eligibil nu depășește 50 000 EUR.

În temeiul articolului menționat, AM ar trebui să extindă verificarea generării venitului la toate operațiunile al căror cost total eligibil depășește 50 000 EUR și care nu fac obiectul celorlalte excepții menționate la articolul 65 alineatul (8) din RDC. Acestea includ, în general, operațiuni care nu intră sub incidența articolului 61 din RDC.

În ceea ce privește utilizarea costurilor simplificate în operațiunile generatoare de venit net, a se consulta secțiunea 7.4 din Orientările Comisiei privind opțiunile simplificate în materie de costuri (SCO) (EGESIF\_14-0017).

## **2.6. Caracterul durabil al operațiunilor**

În temeiul articolului 71 din RDC, AM trebuie să garanteze că o operațiune reține contribuția din fondurile ESI numai dacă operațiunea nu suferă, în termen de cinci ani de la ultima plată, o modificare substanțială, astfel cum este definită aceasta la articolul 71 alineatul (1) literele (a)-(c). O perioadă de zece ani este stabilită atunci când activitatea de producție este relocalată în afara UE. Există condiții specifice pentru IMM-uri, instrumente financiare, persoane fizice care primesc ulterior finanțare din partea FEG și operațiuni care nu constituie investiții în infrastructură sau investiții productive.

În cadrul verificărilor pe care le efectuează și după încheierea operațiunilor, AM ar trebui să verifice conformitatea cu aceste condiții, inclusiv prin verificări la fața locului pe baza unui eșantion. Orice sume plătite identificate ca necuvenite trebuie să fie recuperate.

## **2.7. Egalitate și nediscriminare**

În conformitate cu articolul 7 din RDC, în cadrul verificărilor de gestiune ar trebui să se determine dacă operațiunile respectă și promovează egalitatea de gen și dacă integrarea perspectivei de gen a fost aplicată în timpul diferitelor etape de punere în aplicare a fondurilor ESI. Acest lucru presupune o abordare integratoare a egalității de gen, care garantează faptul că toate operațiunile iau în considerare în mod deschis și activ efectele pe care le au asupra situației femeilor și, respectiv, a bărbaților, în vederea eliminării inegalităților. Toate programele ar trebui să contribuie la îmbunătățirea egalității între bărbați și femei și ar trebui să își poată demonstra impactul în această privință înaintea, în timpul și ulterior punerii în aplicare a programului. Verificările de gestiune ar trebui să respecte Carta drepturilor fundamentale.

În plus, verificările ar trebui să determine, de asemenea, dacă s-au luat măsurile adecvate pentru prevenirea oricărei discriminări bazate pe sex, rasă sau origine etnică, religie sau convingeri, handicap, vârstă sau orientare sexuală în timpul diferitelor etape ale punerii în aplicare a fondurilor ESI și, în special, în ceea ce privește accesul la fonduri.

Prin urmare, listele de verificare utilizate pentru verificările de gestiune ar trebui să includă, atunci când este relevant, întrebări privind respectarea principiilor egalității și nediscriminării. Verificările de gestiune ar trebui să analizeze performanța reală a programelor și a operațiunilor cofinanțate în funcție de indicatorii țintă pe parcursul perioadei de programare. AM ar trebui să verifice dacă s-au luat măsuri corespunzătoare în timpul punerii în aplicare a operațiunii cu scopul de a îndeplini condițiile relevante stabilite în contract. Accesibilitatea pentru persoanele cu handicap este unul dintre criteriile care trebuie respectate la definirea operațiunilor cofinanțate din fondurile ESI și care trebuie luate în considerare ulterior, în diferitele faze ale punerii în aplicare.

Accesibilitatea ar trebui să fie o caracteristică a tuturor produselor și serviciilor oferite publicului și finanțate din fondurile ESI. În mod special, statul membru trebuie să utilizeze toate mijloacele posibile pentru a asigura accesibilitatea la clădiri, transport, tehnologiile de informații și de comunicare care sunt esențiale pentru incluziunea persoanelor cu handicap. Prin urmare, accesibilitatea locațiilor, a logisticii, a informațiilor și materialelor (de exemplu, materialele de formare utilizate, produsele create) ar trebui să fie luată în considerare pentru a se asigura că persoanele cu handicap beneficiază de rezultatul proiectului în egală măsură cu celelalte persoane. Trebuie să se țină seama de aceste aspecte atunci când se achiziționează, se dezvoltă, se mențin sau se reînnoiesc produse sau servicii.

Dispozițiile privind accesibilitatea pentru persoanele cu handicap sunt precizate în directivele UE privind achizițiile publice și prevăd că, atunci când este posibil, specificațiile tehnice incluse în documentele contractuale precum anunțurile de participare, documentele contractului sau documentele suplimentare trebuie să fie întocmite astfel încât să ia în considerare criteriile de accesibilitate pentru persoanele cu handicap sau conceperea acestora pentru toți utilizatorii. Verificările de gestiune trebuie să se asigure că operațiunile respectă aceste dispoziții privind accesibilitatea. În special, verificările la fața locului trebuie să determine dacă specificațiile tehnice sau orice alte dispoziții prevăzute în documentele contractuale cu scopul de a asigura accesibilitatea au fost puse în aplicare în mod corespunzător.

## 2.8. Obiectivul privind cooperarea teritorială europeană

În baza obiectivului privind cooperarea teritorială europeană (CTE), Fondul European pentru Dezvoltare Regională concentrează asistența pe care o poate oferi asupra dezvoltării activităților economice, sociale și de mediu transfrontaliere, asupra stabilirii și dezvoltării cooperării transnaționale și asupra consolidării eficienței politicii regionale. Structura programelor CTE poate fi complexă și poate implica o cooperare între diferite combinații de state membre, regiuni și state din afara UE. Datorită acestei complexități, se consideră adecvată furnizarea de orientări privind verificările în acest domeniu.

Verificările de gestiune reprezintă, în esență, o responsabilitate a autorității de management, atunci când sunt efectuate în temeiul articolului 125 alineatul (4) litera (a) din RDC și al articolului 23 alineatul (3) din CTE. AM are posibilitatea să-și delege sarcinile unor organisme intermediare. Verificările ar trebui să vizeze cheltuielile efectuate de fiecare beneficiar participant la o operațiune în cadrul unui program de cooperare.

În celelalte cazuri, responsabilitatea pentru verificările de gestiune revine statelor membre, țărilor terțe sau teritoriilor care desemnează organismul sau persoana răspunzătoare de efectuarea verificărilor referitoare la beneficiari de pe teritoriul său (operatorul/operatorii), în conformitate cu articolul 23 alineatele (3) și (4) din CTE. Fiecare stat membru sau țară terță sau teritoriu instituie un sistem de control care face posibilă verificarea livrării produselor și a prestării serviciilor cofinanțate, a corectitudinii cheltuielilor declarate pentru operațiuni sau părți ale operațiunilor implementate pe teritoriul său, precum și a conformității cheltuielilor și operațiunilor aferente, sau a unor părți ale acestora, cu normele naționale și ale Uniunii. AM trebuie să se asigure că cheltuielile fiecărui beneficiar care participă la o operațiune au fost validate de către un operator desemnat, menționat la articolul 23 alineatul (4) din CTE. Se recomandă ca AM să se asigure că statele membre, țările terțe sau teritoriile răspunzătoare de desemnarea operatorilor instituie proceduri de control al calității pentru a controla calitatea activității operatorului (operatorilor). În aceste cazuri, având în vedere natura operațiunilor din cadrul programelor de cooperare, pentru ca AM să fie în măsură să-și îndeplinească responsabilitățile este necesar ca aceasta să fie susținută de statele membre, țările terțe sau teritoriile care desemnează operatorii.

Cea mai bună practică în domeniu ar permite ca, în descrierea din sistemul de gestiune și control, să se includă numele, adresele și datele de contact ale autorităților naționale și ale operatorilor din statele membre, țările terțe sau teritoriile participante.

În conformitate cu articolul 23 alineatul (5) din CTE, în cazul în care verificarea furnizării de produse sau a prestării de servicii care fac obiectul cofinanțării nu poate avea loc decât pentru întreaga operațiune, o astfel de verificare se realizează de către autoritatea de management sau de către operatorul din statul membru în care se află beneficiarul principal.

Conținutul și domeniul de aplicare a verificărilor efectuate de către operatorii care realizează o verificare a gestiunii sunt identice cu cele ale verificărilor efectuate de către AM pentru programele operaționale principale. Operatorii care efectuează verificări de gestiune trebuie să determine dacă produsele și serviciile cofinanțate au fost livrate și dacă toate cheltuielile declarate de către beneficiari pentru operațiuni au fost plătite în mod real și sunt conforme cu normele naționale și ale Uniunii. În acest scop, operatorii trebuie să efectueze verificări administrative cu privire la fiecare cerere de rambursare din partea beneficiarilor, precum și verificări la fața locului pentru operațiunile individuale, care pot fi efectuate pe bază de eșantion.

Principiile generale menționate mai sus în prezentul document în ceea ce privește programarea, domeniul de aplicare și intensitatea verificărilor, organizarea verificărilor la fața locului, cerința de documentare a activității efectuate și separarea funcțională a obligațiilor în ceea ce privește acțiunile

de verificare și de audit sunt aplicabile, de asemenea, la activitatea operatorilor care realizează verificări de gestiune. În plus, operatorii care efectuează verificări de gestiune ar trebui să verifice dacă beneficiarii și alte organisme implicate în punerea în aplicare a operațiunilor dispun fie de sisteme contabile separate, fie de un cod contabil pentru toate tranzacțiile referitoare la operațiune.

Cele mai frecvente probleme identificate de serviciile Comisiei cu privire la operațiunile cofinanțate din cadrul programelor CTE, în perioada de programare 2007-2013, au fost următoarele:

- pistă de audit insuficientă;
- costuri de personal absente;
- justificări insuficiente ale cheltuielilor de regie și ale costurilor administrative generale;
- deficiențe în procedurile de achiziții publice;
- venitul generat de operațiuni nu a fost luat în considerare;
- liste de verificare incomplete.

A acțiunile de audit ale Comisiei au arătat că verificările de gestiune centralizate efectuate de structuri subordonate autorității de management funcționează mai eficient decât alte sisteme. În cadrul celuilalt tip de sistem de control, riscul de control este mai ridicat (mai mulți membri ai personalului efectuează verificările de gestiune, nu există proceduri de calitate standard), verificările se concentrează în special asupra controlului financiar, iar AM și SC au dificultăți în a monitoriza acțiunile de control.

Cea mai bună practică arată că sistemul de verificări de gestiune centralizat reduce riscurile de control și că normele UE sunt mai bine înțelese și mai bine cunoscute atunci când personalul care efectuează verificările de gestiune este responsabil, de asemenea, de programele principale. Articolul 23 alineatul (4) din CTE stipulează că operatorii care efectuează verificări de gestiune pot fi aceleași organisme responsabile pentru efectuarea unor astfel de verificări pentru programele operaționale în cadrul fondurilor structurale sau, în cazul țărilor terțe, pentru efectuarea verificărilor comparabile în cadrul instrumentului de politică externă ale Uniunii. Se recomandă instituirea de măsuri care să asigure coerența între operatorii care efectuează verificări de gestiune din toate țările participante la program. În special, se recomandă armonizarea listelor de verificare utilizate pentru verificările de gestiune [cum ar fi HIT (*Harmonisation implementation tools*) – instrumentele de punere în aplicare armonizată, create de Interact]. Acest lucru facilitează monitorizarea de către AM și SC a calității controalelor efectuate pentru operațiunile cofinanțate în cadrul unui program operațional CTE.

Articolul 13 alineatul (1) din CTE solicită ca, atunci când există doi sau mai mulți beneficiari ai unei operațiuni în cadrul unui program de cooperare, să se desemneze un beneficiar principal pentru fiecare operațiune. Beneficiarul principal ar trebui să se asigure că toate cheltuielile prezentate de fiecare dintre beneficiarii participanți la operațiune au fost efectuate în scopul punerii în aplicare a operațiunii și corespund activităților convenite între beneficiarii respectivi, precum și că cheltuielile prezentate de fiecare dintre beneficiarii participanți la operațiune au fost validate de personalul care realizează verificările de gestiune. Sfera activității operatorului responsabil pentru beneficiarul principal trebuie, prin urmare, să includă o verificare a modului în care beneficiarul principal respectă aceste obligații.

Cea mai bună practică în domeniu ar permite ca detaliile activității efectuate de fiecare dintre operatorii care efectuează verificări de gestiune să fie puse la dispoziția operatorului răspunzător de beneficiarul principal, a AM și, dacă este cazul, a statului membru, țării terțe sau teritoriului responsabil de desemnarea operatorilor. Această cerință ar putea fi inclusă în mandatul operatorilor care efectuează verificări de gestiune atunci când sunt desemnați în acest sens.

Atunci când o parte dintr-o operațiune este pusă în aplicare în afara Uniunii Europene și nu s-a desemnat un operator, ar trebui să se ia măsuri specifice pentru a stabili operatorul sau entitatea responsabilă de verificarea legalității și a regularității cheltuielilor. Ar trebui să se ia măsuri similare pentru verificarea cheltuielilor efectuate în Uniunea Europeană atunci când acestea se situează în afara teritoriului statelor membre participante.

AM și SC ar trebui să asigure independența și separarea funcției operatorului de prim nivel de funcția statutară de audit și/sau de orice alt rol pe care operatorul desemnat de prim nivel l-ar putea deține în cadrul structurii beneficiarului (activitate de consultanță, de contabilitate, de pregătire a statelor de plată etc.). Structura organizației operatorului de prim nivel ar trebui să fie pe deplin independentă de funcția de auditor statutar sau de orice alt rol deținut în cadrul structurii beneficiarului.

## **2.9. Inițiativa privind ocuparea forței de muncă în rândul tinerilor (YEI)**

Cerințele specifice suplimentare de verificare constau în verificarea faptului dacă participanții sunt eligibili pentru YEI (vârstă, statut, domiciliu) și dacă beneficiarul s-a asigurat că cei care iau parte la operațiune sunt informați în mod specific cu privire la sprijinul YEI oferit prin finanțare FSE, precum și cu privire la alocația specifică YEI. Orice fel de documente referitoare la punerea în aplicare a unei operațiuni și publicate pentru public sau participanți, inclusiv certificatele de prezență sau alte certificate, includ o declarație cu privire la faptul că operațiunea a fost sprijinită în cadrul YEI.

## **2.10. Opțiuni simplificate în materie de costuri**

*Referință:*

(i) *Orientări privind opțiunile simplificate în materie de costuri (SCO) (EGESIF\_14-0017 din 6.10.2014);*

(ii) *articolele 67 și 68 din RDC, articolul 14 din Regulamentul privind FSE și articolul 19 din CTE*

Pentru costurile unitare și sumele forfetare, verificările de gestiune vor determina dacă au fost îndeplinite condițiile pentru rambursare stabilite în acordul dintre beneficiar și AM și dacă metodologia stabilită a fost aplicată corect<sup>28</sup>. În plus, verificările de gestiune ar trebui să determine dacă operațiunea sau proiectul nu este pus în aplicare exclusiv prin achiziții publice<sup>29</sup>. Documentele justificative vor trebui să justifice cantitățile declarate de către beneficiar. În special pentru operațiunile cu caracter necorporal, accentul va fi deplasat către aspectele tehnice și fizice ale operațiunilor, o importanță deosebită fiind acordată verificărilor la fața locului în timpul perioadei de punere în aplicare.

În cazul finanțării la rată forfetară, după caz, verificarea ar trebui să vizeze, de asemenea, următoarele aspecte:

- dacă s-au alocat corect costurile unei anumite categorii;
- dacă nu s-a declarat de două ori același element de cost;
- dacă rata forfetară a fost aplicată corect;

---

<sup>28</sup> Trebuie să se precizeze că aceasta nu se aplică dispozițiilor de la articolul 14 alineatul (1) din Regulamentul privind FSE.

<sup>29</sup> Trebuie să se precizeze că aceasta nu se aplică articolului 14 alineatul (1) din Regulamentul privind FSE și proiectelor susținute în cadrul unui plan comun de acțiune.

- dacă suma încasată bazată pe rata forfetară a fost ajustată proporțional în cazul în care valoarea categoriei de costuri căreia i-a fost aplicată a fost modificată; și
- după caz, dacă s-a avut în vedere externalizarea (de exemplu, rata forfetară este atenuată în cazul în care o parte a operațiunii sau a proiectului este externalizată).

## **2.11. Indicators**

*Referință:*

- (i) *articolul 50 alineatul (2) din RDC privind rapoartele de punere în aplicare;*
- (ii) *articolul 125 din RDC privind funcțiile autorității de management;*
- (iii) *articolul 25 alineatul (1) litera (i) din Regulamentul delegat (UE) nr. 480/2014;*
- (iv) *Orientări privind monitorizarea și evaluarea – Fondul european de dezvoltare regională și Fondul de coeziune – ianuarie 2014;*
- (v) *Orientări privind monitorizarea și evaluarea – Fondul social european, mai 2014.*

Articolul 50 alineatul (2) din RDC stipulează că rapoartele anuale de punere în aplicare prezintă informații cheie privind punerea în aplicare a programului prin referire la indicatori comuni și specifici pentru program și la valori țintă cuantificate. Datele transmise se referă la valori ale indicatorilor pentru operațiunile puse în aplicare pe deplin și, în măsura posibilului, pentru operațiunile selectate. În FSE, datele transmise pentru indicatorii de realizare și de rezultate se corelează cu valorile pentru operațiunile puse în aplicare parțial și integral. Raportarea privind operațiunile selectate nu este necesară pentru FSE.

Articolul 125 alineatul (2) litera (a) din RDC solicită ca AM să ofere comisiei de monitorizare date privind evoluția programului operațional pentru realizarea obiectivelor sale, date financiare și date privind indicatorii și jaloanele.

Articolul 125 alineatul (2) litera (d) din RDC solicită ca AM să înregistreze și să stocheze în formă electronică datele privind fiecare operațiune, necesare pentru monitorizare și evaluare, inclusiv date privind participanții individuali la operațiuni, acolo unde este cazul. Pentru FSE, datele vor fi înregistrate și stocate astfel încât AM să poată să îndeplinească sarcinile legate de monitorizare și de evaluare în conformitate cu cerințele stabilite la articolul 56 din RDC, precum și la articolele 5 și 19 din Regulamentul privind FSE și în anexele I și II la acesta.

Articolul 125 alineatul (3) litera (a) din RDC stabilește că AM ar trebui să aplice proceduri de selectare a operațiunilor care să asigure contribuția operațiunilor selectate la îndeplinirea obiectivelor specifice și a rezultatelor priorității relevante.

Articolul 25 alineatul (1) litera (i) din Regulamentul delegat (UE) nr. 480/2014 al Comisiei solicită ca pista de audit să permită reconcilierea datelor privind indicatorii de realizare pentru operațiune cu obiectivele și datele raportate și cu rezultatele programului.

Verificările de gestiune ar trebui să asigure, pe baza datelor raportate de către beneficiari la nivelul operațiunii, că datele agregate sau microdatele referitoare la indicatorii și la valorile țintă de la nivelul priorității de investiție, al axei prioritare sau al programului sunt oportune, complete și fiabile.

Verificările ar trebui să vizeze cerințe cheie privind colectarea, stocarea și calitatea datelor. Lipsa de calitate a datelor și, prin urmare, lipsa de fiabilitate a sistemului de monitorizare determină suspendarea plăților. În special, AM trebuie să asigure calitatea datelor prin verificarea caracterului

complet și a consecvenței acestora<sup>30</sup>.

Monitorizarea evoluției în ceea ce privește punerea în aplicare a operațiunii prin evaluarea indicatorilor (și a microdatelor pentru operațiunile FSE) trebuie să fie inclusă în verificarea administrativă a cererii de rambursare înaintate de beneficiar. În timpul verificării unei cereri de rambursare, acolo unde este cazul, AM ar trebui să verifice progresul în ceea ce privește atingerea indicatorilor. În etapa cererii finale de rambursare, AM ar trebui să verifice dacă sunt furnizate de către beneficiar informațiile relevante, și anume informații privind contribuția reală la indicatorul (indicatorii) de realizări și de rezultate, dacă toți indicatorii stabiliți au fost atinși și, acolo unde este cazul, dacă diferența dintre contribuția promisă și cea reală este justificată. AM adaptează modelul cererii de rambursare a beneficiarilor pentru a permite raportarea corectă și la timp a indicatorilor. Lista de control a verificărilor de gestiune ar trebui să includă întrebări adecvate.

Verificările la fața locului ar trebui să vizeze corectitudinea datelor comunicate de către beneficiari în raport cu indicatorii. Înțelegerea corectă a indicatorului de către beneficiar și a valorilor raportate ar trebui să fie verificată. Dacă beneficiarul este responsabil de introducerea informațiilor sau a indicatorilor în sistemul IT, corectitudinea acestui proces ar trebui să facă cel puțin obiectul verificărilor la fața locului.

Fiecare participant trebuie să fie înregistrat o singură dată în cadrul unei operațiuni (de exemplu, un stagiar este înregistrat o singură dată, deși poate participa la mai multe activități diferite în cadrul unei operațiuni).

---

<sup>30</sup> Document orientativ privind monitorizarea și evaluarea, FSE, capitolul 2 din anexa D.